

**IDENTIFICACION DE FACTORES PROPICIADORES DE MANIPULACION
CONTRACTUAL EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA**

**GUILLERMO ALBERTO GALVIS HORMIGA
SUSANA CRISTINA LOPEZ MENDOZA**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESPECIALIZACION EN GERENCIA E INTERVENTORIA DE OBRAS CIVILES
ESCUELA DE INGENIERÍA
FACULTAD DE INGENIERÍA CIVIL
BUCARAMANGA
2012**

**IDENTIFICACION DE FACTORES PROPICIADORES DE MANIPULACION
CONTRACTUAL EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA**

**GUILLERMO ALBERTO GALVIS HORMIGA
SUSANA CRISTINA LOPEZ MENDOZA**

**Monografía presentada como Requisito para optar al Título de
ESPECIALISTA EN GERENCIA E INTERVENTORIA DE OBRAS CIVILES**

Director: Ing. MARIA FERNANDA SERRANO GUZMAN

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESPECIALIZACION EN GERENCIA E INTERVENTORIA DE OBRAS CIVILES
ESCUELA DE INGENIERÍA
FACULTAD DE INGENIERÍA CIVIL
BUCARAMANGA
2012**

Nota de Aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bucaramanga, Septiembre 17 de 2012

*A Dios, compañero espiritual de nuestras vidas;
a nuestros padres, por su amor y confianza,
apoyo y comprensión en el arduo proceso de
formación profesional.*

**Guillermo Alberto Galvis Hormiga
Susana Cristina Lopez Mendoza**

Los autores expresan sus agradecimientos:

A la **UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA**, a su cuerpo administrativo y docente especializado por brindarnos los conocimientos necesarios para el desarrollo intelectual y moral como parte fundamental de la formación académica.

A **MARIA FERNANDA SERRANO GUZMAN** asesor temático y metodológico, por su colaboración y dedicación para la elaboración del presente proyecto.

A **TODAS AQUELLAS PERSONAS** que brindaron asesorías académicas durante el transcurso de la formación profesional y la realización de este trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	11
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.2 JUSTIFICACIÓN	15
1.3 OBJETIVOS	17
1.3.1 General	17
1.3.2 Específicos	17
1.4 METODOLOGÍA	18
2. MARCO DE REFERENCIA	19
2.1 MARCO HISTÓRICO	19
2.2 MARCO TEORICO	23
2.3 MARCO LEGAL	25
2.4 MARCO CONCEPTUAL	27
3. GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA	30
3.1 CONCESIONES VIALES	32
3.1.1 Concesiones viales de primera generación	32
3.1.2 Concesiones viales de segunda generación	33
3.1.3 Concesiones viales de Tercera Generación	35
3.1.4 Estado actual de algunas obras	38
3.2 PROYECTOS FUTUROS DE INVIAAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE	40
4. LA MANIPULACIÓN CONTRACTUAL	42
4.1 LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	44
4.2 EL FRACCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS	46
4.3 LA CONFORMACIÓN DE UNIONES TEMPORALES	47
4.4 EL MANEJO DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA	48
4.5 LAS ADENDAS Y EL DIRECCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS	49
4.6 LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS	51
4.7 CARENCIA DE POLÍTICA INTEGRAL	52
4.8 LA AUSENCIA DE CULTURA Y CONTROL CIUDADANOS	55
5. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: EL PALO EN LA RUEDA DEL CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN	57
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	68

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Estado de la Carrera 26 en Bogotá	23
Figura 2. Cuadro general de normas que regulan la contratación pública	31
Figura 3. Mapa de vías segunda generación	34
Figura 4. Obras de concesión tercera generación	36
Figura 5. Procesos de responsabilidad fiscal	51

LISTAD DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Concesiones viales de primera generación.	32
Tabla 2. Obras de Concesión Vial Segunda generación	33
Tabla 3. Concesión vial de tercera generación	35
Tabla 4. Repartición de los riesgos en concesiones viales	37
Tabla 5. Características de las concesiones viales en Colombia	38

RESUMEN GENERAL DE TRABAJO DE GRADO

TITULO: IDENTIFICACION DE FACTORES PROPICIADORES DE MANIPULACION CONTRACTUAL EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

AUTORES: GUILLERMO ALBERTO GALVIS HORMIGA
SUSANA CRISTINA LOPEZ MENDOZA

FACULTAD: ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA E INTERVENTORIA DE OBRAS CIVILES

DIRECTOR: Ing. MARIA FERNANDA SERRANO GUZMAN

RESUMEN

A propósito de la contratación pública manifiesta el Ministerio del Interior y de Justicia en su presentación del Estatuto Anticorrupción que en el sector público se viene presentando los casos más graves de corrupción pública y que “por ello se proponen medidas orientadas a garantizar la transparencia y la sanción a la corrupción o fraude en esta actividad estatal”.¹

El desfase es evidente, porque los medios masivos de comunicación (prensa, radio y televisión) además de los portales en internet, denuncian la creciente corrupción estatal en materia de contratación, en los que el Congreso presenta protuberantes fallas en el control político efectivo, y los organismos de control acuerdan irrisorias condenas bajo la figura de la colaboración efectiva con la justicia.

El presente trabajo se basa en una revisión histórica de hechos de manipulación contractual ocurridos en Colombia durante la ejecución de obras de infraestructura adelantadas en el periodo comprendido entre 2002-2010.

La fuente de consulta serán medios de circulación local tales como el diario el Tiempo vanguardia liberal, el frente y la revista semana. Del estudio se espera identificar los proyectos recurrentes de conductas inadecuadas, encontrar las causas principales de la manipulación contractual y los vacíos e inconsistencias más comunes en los términos de referencia de los proyectos con mayor incidencia de corrupción.

PALABRAS CLAVES: Corrupción, anti-Corrupción, Contratación Pública, Medios Comunicación, manipulación Contractual, Factores Propiciadores, Proyectos Infraestructura

¹ VARGAS LLERAS, Germán. Ministro del Interior y la Justicia. Declaraciones a la “W Radio Colombia”, Noviembre 26 de 2011.

GENERAL SUMMARY OF WORK OF DEGREE

TITLE: IDENTIFICACION DE FACTORES PROPICIADORES DE MANIPULACION CONTRACTUAL EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

AUTHORS: GUILLERMO ALBERTO GALVIS HORMIGA
SUSANA CRISTINA LOPEZ MENDOZA

FACULTY: ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA E INTERVENTORIA DE OBRAS CIVILES

DIRECTOR: Ing. MARIA FERNANDA SERRANO GUZMAN

ABSTRACT

With regard to public procurement manifests the Ministry of Interior and Justice in its presentation of the Anti-Corruption Statute in the public sector has been showing the most severe cases of public corruption and that "therefore proposes measures to ensure transparency and punishment of corruption or fraud in this state activity".¹

The gap is evident, because the mass media (newspapers, radio and television) in addition to internet portals, denouncing the growing corruption in government procurement, in which Congress has protruding failures effective political control, and control agencies agree derisory sentences under the figure of effective collaboration with justice.

This paper is based on a historical review of contractual handling events in Colombia during the execution of infrastructure works carried out in the period 2002-2010. The consultation will source local circulation means such as El Tiempo newspaper Vanguardia Liberal, El Frente and the magazine Semana. The study is expected to identify recurring projects misconduct, find the root causes of handling contractual and common gaps and inconsistencies in the terms of reference of the projects with the highest incidence of corruption.

KEY WORDS: Corruption, Anti-Corruption, procurement media, Contractual Handling, Infrastructure Works, Enablers Factors

INTRODUCCIÓN

Los problemas de corrupción en la contratación pública, son, en cierto sentido, los mismos en todas partes del mundo, pero las soluciones que se adopten deben tomar en cuenta las tradiciones jurídicas, administrativas y legales de cada país.

La actividad contractual se ha reconocido desde antaño en el país como un terreno fértil para la corrupción. Hoy el mundo tiene los ojos puestos sobre este flagelo; sin embargo la duda se cierne sobre los mecanismos a través de los cuales se pretende tratar esta disfunción del modelo: modernización, privatización, disminución del tamaño del Estado, entre otros.

Son recurrentes y bastante notorios los informes de los organismos de control, tales como los del Ministerio Público y las contralorías en el sentido de que la mayor parte de las investigaciones sobre corrupción tienen que ver con la celebración indebida de contratos. Al hacer simples conjeturas, un análisis de tal situación revela que si bien tales prácticas obedecen a fines desviados, una gran proporción se explica en la ignorancia.

Sin embargo, son múltiples los cuestionamientos a los procesos de contratación pública en obras de infraestructura porque a la hora de la celebración de los mismos prima el interés particular sobre el interés general que deben regir todos los actos de los funcionarios públicos.

En Colombia se evidencian comúnmente hechos delictivos ligados a la construcción de obras civiles como de infraestructura, los medios de comunicación inundan los titulares de corrupción, sin embargo no se realizan investigaciones que indiquen cuales son los acontecimientos más comunes y las causas más frecuentes que permitan tomar medidas que mitiguen el problema.

Los términos mal elaborados de los proyectos que conllevan a dicha corrupción no son revisados con meticulosidad por lo cual se incurren en estos errores una y otra vez generando así un desfaldo en las finanzas de los proyectos y en el caso estatal un déficit de desarrollo nacional y unas cifras gigantescas de desfaldos al estado.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo de investigación y análisis, pretende tratar aspectos de gran importancia en el país, referentes al planteamiento y ejecución de proyectos de obras, en los cuales se presenta con frecuencia corrupción o conductas de manipulación contractual que llevan a transformar los proyectos en formas de enriquecimiento para algunos pocos; es así como se recopilará información precisa que contribuya en la identificación de los términos de referencia de los proyectos que incurren en la falta, como contratos y pliegos de condiciones que lleve a descubrir aquellas falencias en las que se identifican falta de pautas específicas que impidan el desvío de dinero.

Bajo las anteriores consideraciones, el documento que a continuación se presenta se estructura en cinco capítulos, discriminados así:

El primer capítulo corresponde al planteamiento del problema que da origen a la pregunta de investigación y en consecuencia a los objetivos a desarrollar, la justificación y la metodología a aplicar para el cumplimiento de lo propuesto.

En el segundo capítulo (marco de referencia), se hace una breve descripción de la contratación pública en Colombia, desde el punto de vista de la figura de la contratación, pasando por el marco teórico que corresponde a la radiografía de la contratación de obras de infraestructura, posteriormente el marco legal que rige la adjudicación de contratos para obras de infraestructura al tenor de la Ley 80 de 1993, Ley 412 de 1997, Ley 715 de 2001, Ley 970 de 2005, Ley 962 de 2005, entre otras.

El tercer capítulo, corresponde al análisis de las grandes obras de infraestructura, para lo cual se presenta a manera de síntesis las normas que regulan la contratación pública en Colombia, para posteriormente revisar las concesiones viales en sus tres generaciones, ad portas de la presentación de una nueva era de las concesiones con una inversión de \$40 billones de pesos, con lo cual el gobierno nacional espera recuperar la competitividad el país frente a los tratados de libre comercio.

El cuarto capítulo, se dedica al análisis de la manipulación contractual en Colombia, destacando aspectos como ejecución presupuestal, fraccionamiento de los contratos, conformación de uniones temporales, manejo de información privilegiada, adendas y el direccionamiento de los contratos, valoración de las ofertas, carencia de política integral, y ausencia de cultura y control ciudadanos.

Con el quinto capítulo se destaca el rol de los medios de comunicación en el control de la contratación pública, ya que pesar de los múltiples esfuerzos realizados por el gobierno, más allá de la lucha contra la corrupción a través de la expedición de normas realmente innovadoras, lo que busca es corregir los errores cometidos en el pasado, lo que ha generado, una vez más derivado de la absoluta falta de sistematización normativa que ha caracterizado las reglamentaciones recientes de esta materia, aumentando la complejidad en la comprensión de las normas y en particular en la aplicación de las mismas.

Finalmente el capítulo de conclusiones y recomendaciones con las cuales se cumplen los objetivos propuestos en la monografía.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La corrupción es unacuestión que se vivencia en todo el mundo, el poder y el dinero han sido los causantes de grandes guerras, injusticias y desastres. El país no se encuentra excepto de esta plaga, que se ha encargado de jugar con los bienes de los colombianos causando incomodidad y decepción por el mal uso de los recursos enriqueciendo a unos pocos con los recursos del pueblo que debía ser invertido precisamente en este.

El desfase es evidente, porque los medios masivos de comunicación (prensa, radio y televisión) además de los portales en internet, denuncian la creciente corrupción estatal en materia de contratación, en los que el Congreso presenta protuberantes fallas en el control político efectivo, y los organismos de control acuerdan irrisorias condenas bajo la figura de la colaboración efectiva con la justicia.

El hablar de corrupción implica hablar de lugares comunes, de políticas construidas idealmente sobre la prevalencia del interés general y de la protección a la moralidad pública, de ahí que no se consideraría en principio, e incluso por principio, que hay fallas en la elaboración de tan loable inquietud; sin embargo, una mera aproximación crítica plantea interrogantes como ¿Qué es la corrupción? ¿Por qué hay que luchar contra ella? ¿Hay un límite de las acciones de la lucha contra la corrupción? ¿Cómo se concibe el interés general a proteger normativamente? ¿Qué es la moralidad administrativa? ¿Cuál es el control fiscal que se realiza a la contratación pública?

Entre las definiciones dadas, a manera de síntesis, se encuentra que desde el enfoque jurídico siguiendo a Rowland García se identifican “como corruptas y por ello sujetas a sanción, las acciones u omisiones que los empleados públicos o particulares hayan realizado en contra del bien común”²

Desde un enfoque moral, apelando a Adela Cortina,³ la corrupción es fruto de una pérdida generalizada de valores, y la desaparición de la moral cristiana es su causa. Igualmente, el enfoque económico de Robert Klitgaard,⁴ quien define la corrupción como “Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia = Corrupción”.

² GARCÍA, Rowland. Op. Cit. p. 16. Citado en: PÉREZ PERDOMO, Olga Lucía y otros. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2001. p. 107.

³ CORTINA, Adela. El paradigma ético del estado contemporáneo. Citado en: PÉREZ PERDOMO, Olga Lucía y otros. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2001. p. 107

⁴ Citado en: PÉREZ PERDOMO, Olga Lucía y otros. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2001. p. 109.

Los sobrecostos en la contratación pública con el pan de cada día. Solo basta con leer la prensa, escuchar la radio o ver los noticieros de televisión para constatar que falta previsión por parte del Estado en la adjudicación de las obras porque se dejan muchos cabos sueltos que generan sobrecostos.

Para ello, es necesaria una verdadera planificación integral que garantice la funcionalidad de los servicios a brindar, y que considere un sano proceso de factibilidad, diseño y construcción, carente de situaciones que no sean realmente justificables e imprevisibles.

Basta recordar procesos de contratación como el viaducto de la Cra. 9 (Bucaramanga), en donde por imprevisión en la negociación de los predios que inciden en la ejecución de la obra generó obras complementarias que no habían sido consideradas inicialmente y que además de generar imprevistos retrasa los trabajos a realizar con los correspondientes sobrecostos.⁵

Y que decir de las grandes obras de infraestructura del país como la vía al llano, la ruta del sol, la autopista Girardot – Bogotá, el túnel de la línea, los trabajos de la 26 en Bogotá, entre otros han significado sobrecostos hasta del 100%.

Pero si esto sucede con las grandes obras, en los pequeños municipios las imprevisiones son aún mayores. Acueductos sin terminar, centros de salud sin dotación, escuelas en obra negra, vías rurales sin canales de desagüe, maquinaria que no se puede operar porque cuando se hicieron las asignaciones presupuestales para el arreglo de una carretera se olvidó el combustible.

Valdría la pena preguntar, ¿por qué estos imprevistos se generan siempre en las obras públicas? ¿Qué diferencia existe entre quienes diseñan las obras para el sector privado y el sector público?

1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles son los factores que propician la manipulación contractual en proyectos de infraestructura en Colombia en el período 2002 a 2010?

⁵ VAGUARDIA LIBERAL. Los sobrecostos del viaducto la 9ª. Domingo 8 de Agosto de 2010, Pág. 3C

1.2 JUSTIFICACIÓN

El Estado colombiano dentro del contexto de la globalización económica, la libertad de empresa y de competencia y la participación de los particulares en el desarrollo de las funciones públicas ha tratado en las últimas décadas de fortalecer el sistema de contratación estatal.

Su objetivo principal ha sido modernizar sus procedimientos, con miras a hacer más eficiente y responsable la gestión contractual, así como consolidar una cultura sólida de transparencia y de selección objetiva en el ejercicio de su potestad reglamentaria, reformulando las instituciones de contratación estatal para lograr los objetivos antes mencionados, creando el Estatuto General de Contratación Administrativa Pública, Ley 80 de 1993⁶; con la cual otorga un tratamiento propio a los contratos que celebren las entidades estatales, con particulares, al cual se someten los contratos expresamente mencionados en el Estatuto.

Luego de promulgarse la Constitución de 1991, en 1993 el Congreso de la República da trámite a lo que se conoce como Ley de Contratación Pública, identificada como la Ley 80 de 1993.

A través de la Ley 80 de 1993 y su Decreto Reglamentario las entidades estatales se agrupan en una sola categoría conformada por la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, los municipios, los territorios indígenas, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en que éste tenga participación mayoritaria, incorporando también entidades estatales el Congreso, los cuerpos del Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en general, todas las dependencias del Estado con poder de contratar bienes o servicios.⁷

En la misma ley se conceptúa que los funcionarios que intervengan en la contratación actuarán con apego a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Así, con el presente documento se busca resaltar y detectar las causas de los errores más comunes promotores de comportamientos corruptivos en el proceso de contratación de un proyecto, ayudando así a mejorar la ejecución de los contratos además de colaborar en la toma de decisiones al momento de elaborar los términos de referencia de un proyecto, para evitar manipulaciones que beneficien o afecten a los contratantes o contratistas, en razón a que los

⁶ <http://www.contratos.gov.co/puc/> Consultada: Agosto 14 de 2011.

⁷ TORRES, J. Interventoría de contratos de informática. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Procuraduría General de La Nación. 1998

comportamientos de manipulación contractual provocan vacíos económicos en las obras civiles, afectando directamente a la población en muchos ámbitos como la movilidad, la educación, la seguridad entre otros.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 General

Identificar los factores que propician la manipulación contractual en proyectos de infraestructura en Colombia el periodo de 2002 a 2010.

1.3.2 Específicos

- Recopilar información de antecedentes históricos sobre hechos de manipulación contractual en proyectos de infraestructura 2002-2010.
- Identificar los tipos de proyectos con índices repetitivos de conducta inadecuada.
- Analizar los factores propiciadores de manipulación contractual en los proyectos de infraestructura desarrollando así un documento de buenas prácticas como base facilitadora en la prevención de estos.

1.4 METODOLOGÍA

Para llevar a cabo la identificación de los factores que propician la manipulación contractual en proyectos de infraestructura se hacen necesarios los siguientes pasos:

- 1.** Se realizó una revisión de los casos que han sido reportados en medios de comunicación escrita, tales como periódicos y revistas, para un período de trabajo comprendido entre el 2002 y el 2010.
- 2.** Posteriormente, se procedió a identificar los proyectos de obras civiles en los cuales se hacen repetitivos los hechos de corrupción.
- 3.** Luego se realizó la revisión de los términos de referencia y los pliegos de condiciones en los que se puedan encontrar las falencias que se presentaban para hacer las actividades ilícitas, las cuales son el sustento de este proyecto.
- 4.** Finalmente se realizó un documento de buenas prácticas como base facilitadora en la prevención de los factores que ocasionan la manipulación contractual.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO HISTÓRICO

La actividad contractual en Colombia se ha reconocido como un terreno fértil para la corrupción. Hoy el mundo tiene los ojos puestos sobre este flagelo; sin embargo la duda se cierne sobre los mecanismos a través de los cuales se pretende tratar esta disfunción del modelo: modernización, privatización, disminución del tamaño del Estado, entre otros.⁸

Los informes de los organismos de control, tales como los del Ministerio Público y Contraloría General indican que la mayoría de las investigaciones sobre corrupción están relacionadas con la celebración indebida de contratos, el fraccionamiento de los mismos e incluso de la existencia de carteles de contratación.

Pero para entender el tema de la contratación pública y con ella de la malversación de los recursos del Estado se hace necesario hacer un poco de historia.

Los primeros registros de contratación pública en Colombia aparecen en el del Código Fiscal de 1873 bajo la temática de la caducidad, forma atípica de poner fin a varios de los contratos del Estado. Hacia el año 1909, con la expedición de la Ley 53, se reitera esta facultad y se consagran algunas exigencias administrativas para participar en la ejecución de obras de infraestructura.

Pero es en el año 1912, con la expedición de la Ley 110 denominada “Código Fiscal Nacional” en donde se hace referencia de manera directa a la licitación o concurso como procedimiento de selección de contratistas y a sus excepciones o inhabilidades.

Un año más tarde, 1913, se expide la Ley 130, “Estatuto Procesal Contencioso Administrativo” en donde los contratos adquieren la dimensión de “actos de mero derecho privado de los contratos”.

Dada la inoperancia de la mencionada ley, y bajo la presidencia del liberal Enrique Olaya Herrera, se inicia una era de grandes transformaciones en todos los órdenes, dentro de los cuales se incluye la contratación pública, expidiéndose la Ley 105 de 1931, que entrega el conocimiento de las controversias contractuales a la justicia común, evitando con esto el costo político, de la inoperancia de la contratación.

⁸ LAGUADO R. Política pública y nuevo marco regulatorio sobre contratación pública electrónica en Colombia. Londres. Edición original: CheveningFellowshipAward – UnitedKingdom. Disponible en: Biblioteca virtual Luis Ángel Arango. Banco de la República. Diciembre 9 de 2008.

Diez años más tarde, 1941, se emite la Ley 167, relacionada con la cláusula de caducidad y la revisión administrativa de los contratos del Estado por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa dejando en manos del juez ordinario el conocimiento del contrato y sus controversias.

En 1934, fue el senador costeño Francisco Carbonell González, quien presentó un proyecto que no alcanzó a convertirse en ley y que pretendía normatizar la contratación pública en el país, y posteriormente, en 1937, el doctor Alberto Lleras Camargo, Ministro de Gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo quien pretendió nuevamente legislar en materia de contratación pública, pero tampoco logró convertirse en ley de la República.

Entre los años 1940 y 1970 el Congreso de la República como poder legislativo da trámite a una serie de leyes y decretos legislativos, relacionados con autorizaciones, aprobaciones y revisiones de tipo administrativo exigidas para los contratos estatales, dentro de las que se incluyen el "Código de Minas", para la explotación de recursos mineros nacionales y estipulaciones especiales para esa clase de actos, como la llamada "reversión",⁹ mediante la cual se previó que al finalizar un contrato de explotación de la riqueza nacional los bienes y elementos puestos al servicio de la misma pasen a ser propiedad de la entidad estatal.

A medida que el Estado se modernizaba fue necesario generar una normatividad particular y especial para la contratación pública, disponiéndose entonces como umbral normativo, el Código de Procedimiento Civil, además de leyes y decretos reglamentarios, todo ello con el fin de aplicar de manera eficiente la gestión de los recursos públicos a partir de los principios establecidos en el Estatuto General para la Contratación de la Administración Pública, garantizando de esta forma la ejecución acertada del presupuesto asignado.

En esa lucha por el eficiente manejo de los recursos públicos tanto contratantes como contratistas deben proceder con pulcritud y lealtad, en aras de combatir la creciente corrupción, los intereses particulares, los procedimientos irregulares y la negligencia e ineficiencia administrativas, se sancionó la Ley 222 de 1983, norma compuesta por catorce (14) títulos, que si bien permitían el cumplimiento de los contratos acorde a la ley, generaba una serie de trabas que demoraban los trámites. Dos fueron los inconvenientes derivados de dicha ley:

- Exceso de reglamentación, controles, revisiones y autorizaciones. Desde el ámbito legal, la ley incrementó de manera notable los trámites, requisitos y procedimientos tanto en la presentación de ofertas como en los trámites obstaculizando los mecanismos de actualización de cuantías contratadas.

⁹ CÓDIGO DE MINAS. Ministerio de Minas y Energía, 1960.

- Múltiples regímenes contractuales. La confluencia de múltiples regímenes contractuales (estatutos especiales, contenidos en los códigos fiscales de entidades, departamentos y municipios) llevaron a que se demoraran los trámites atentando contra el principio de oportunidad (conveniencia de tiempo y lugar) que se traducían en incremento de costos, afectando directamente las previsiones presupuestales y los objetivos propios de las entidades.
- Dilución de la responsabilidad, como principio. Derivada de la administración centralizada de los contratos, por los conceptos, las autorizaciones, las revisiones y los controles de las instancias que hacían parte de este proceso.

A pesar de que por esencia los contratos, entendidos como reguladores de un gran número de relaciones sociales, deberían caracterizarse por la agilidad, la normatividad imperante" fundamentalmente el Decreto 222 de 1983, el exceso de trámites y la abundancia de procedimientos fomentaron toda una estrategia de trámites que fomentaron la corrupción administrativa.

El Código Civil trató de cierta manera de subsanar las irregularidades propias del Decreto 222, reconociendo el principio de la normatividad de los actos jurídicos, entendidos estos como actos autónomos de la voluntad, transformándolos en ineludibles normas jurídicas, que daban el sello de obligatoriedad de sus propios actos.

"Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes", en el cual se plasma el poder vinculante del acuerdo contractual. De ese principio se desprende la invocación genérica que se hace de las normas comerciales y civiles en sus distintas manifestaciones, es decir, en primer término de las normas imperativas, que contienen disposiciones de orden público, y en segundo lugar de las normas subjetivas cuyo propósito es regular las actividades cuando los contratantes no han determinado las reglas a las que se someterán o lo han realizado de manera defectuosa o insuficiente.

Si bien tratándose de los contratos la consensualidad de los mismos es la regla general, a veces se requiere en su otorgamiento o celebración la observancia de ciertas formalidades establecidas por la ley, cuyo incumplimiento conduce a la ineficacia. En este caso se estará en presencia de un contrato "solemne".¹⁰

Las anteriores consideraciones hicieron inaplicable la Ley 222 de 1983 en los procesos licitatorios, razón por la cual el Congreso de la República se enfrascó en la redacción de una nueva ley que condensó los lineamientos de contratación de

¹⁰ CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. Artículo 1602. Bogotá, Colombia, Editorial Legis, 2003

la administración pública, bajo la filosofía de unos principios de cumplimiento recibiendo la sanción presidencial como Ley 80 de 1993.¹¹

La ley 80 de 1993 se diferencia del Decreto 222 de 1983, que en su artículo 51 establece una serie de requisitos y condiciones para el perfeccionamiento del contrato, atendiendo los lineamientos del Código Civil (Art 1602) que le traza la adopción del postulado de la autonomía de la voluntad, consagrando un único requisito formal. A partir de ello, en el artículo 33 se establece que los contratos que celebren las entidades constarán por escrito como requisito único para el perfeccionamiento del contrato estatal, en el cual se recogerá el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación.

A partir de ello el artículo 35 contempla dos aspectos fundamentales. Por una parte, el relacionado con el principio de publicidad que regula toda actividad administrativa, y que exige por lo menos la formalidad escrita; y por el otro, el valor del documento como título valor en razón a la seguridad que ello produce. Adicionalmente prevé situaciones excepcionales en que el requisito del escrito no se exigirá, como es el caso de los contratos de urgencia.

Jurisprudencialmente existen consideraciones de la Corte Constitucional que sustentan criterios diferenciadores del "contrato administrativo" respecto del contrato de derecho privado de la administración, aunque en la práctica se generan dificultades cuando de hacer la distinción se trata, recordando que como se mencionaba anteriormente este Decreto condujo a la expedición de estatutos especiales, contenidos en los códigos fiscales de entidades, departamentos y municipios, por lo que se tomaba como contrato administrativo los celebrados por la nación y de derecho privado de administración los celebrados por los entes departamentales y municipales.

El mismo concepto aplica para las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta cuando se celebren los contratos de empréstito y de obras públicas aplicando las disposiciones de contratos administrativos.

Sin embargo, en esta primera etapa y al establecer la obligatoriedad de la cláusula de caducidad para los contratos distintos del de compraventa de bienes muebles, del de donación y del de empréstito, eliminaba la diferencia entre uno y otro, entrando en contraposición con el artículo 34 del Decreto 3130 de 1968 que confería la facultad para incluir a discreción la cláusula de caducidad en los contratos llamados de derecho privado de la administración, con lo cual se altera la naturaleza del contrato.

¹¹ MINISTERIO DE JUSTICIA. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá. 1993

2.2 MARCO TEORICO

En Colombia en los últimos años la corrupción se ha venido haciendo más evidente por los medios de comunicación, que muestran varios escándalos en proyectos. Una de las obras más cuestionadas son las de la calle 26 en Bogotá, por citar un caso (Figura 1).

Figura 1. Estado de la Carrera 26 en Bogotá



Fuente: Archivo/www.personeriadebogota.gov.co/ calle 26

Leoluca Orlando, diputado italiano, durante una visita a Bogotá en noviembre de 2009 manifestó que *“...no puede haber democracia sin lucha contra la corrupción, porque la corrupción no es solamente un delito, es un sistema de poder alternativo al sistema democrático de poder. Lo mismo pasa con los mafiosos: los mafiosos no son solamente criminales, la mafia es un sistema de poder económico, un sistema de poder político, un sistema de poder religioso, un sistema de poder financiero. La nueva corrupción del tercer milenio se llama conflicto de intereses. El conflicto de intereses destruye la democracia, el libre mercado, destruye el normal funcionamiento del sistema”*¹²

Esto muestra el abuso de poder o confianza que se presenta en algunas clases, las cuales solo se interesan en su bienestar personal y no en el de la comunidad.

Este es solo una muestra de los altos índices de corrupción, lo que ha llamado la atención del estado “El Gobierno del presidente Santos, preocupado por este problema, ha presentado al Congreso de la República un Estatuto Anticorrupción y

¹² ARCHIVOS EL TIEMPO, Corrupción en Colombia: un panorama gris reveló informe mundial. En: <http://m.eltiempo.com/justicia/corrupcion-en-colombia-un-panorama-gris-revelo-informe-mundial/8303920/1>.

ha expresado su compromiso de adoptar medidas para combatirlo. El Proyecto de Ley, sin duda, es un avance, pero debe ser visto como una pieza de una política integral”¹³(El Tiempo, 2009) esto ya muestra un interés por parte de las autoridades, que se dieron cuenta del detrimento patrimonial del erario público.

Por otra parte, el ministerio de transporte también está interesado en disminuir la corrupción acabando al máximo con los desvíos de los recursos públicos. El ministro de transporte Germán Cardona, informó que se encuentra evaluando la posibilidad de acabar con los anticipos en las obras públicas y que la determinación se tomó “tras revisar cómo en muchas partes del país se han encontrado obras atrasadas o abandonadas luego de que a los contratistas se les ha dado dinero para ejecutarlas. Lo que vamos a tener que hacer es no volver a entregar anticipos, sino pagar por avances de obras y de esa manera todos cuidan la plata”¹⁴(Portafolio, 2011). Lo que quiere decir que todo contratista tiene que desarrollar los proyectos con recursos propios o préstamos; por tanto cada contratista tendrá que analizar su capacidad económica y de esa manera saber a las obras a las cuales puede aplicar. Según el Dr. Cardona, esta es la forma de que todos cuiden la plata. Sin embargo en este sistema los más beneficiados son los grandes empresarios que cuentan con los recursos para la realización de grandes y medianos proyectos.

La actitud de que las personas toman frente a la corrupción hay que cambiarla “estamos atravesando por un ciclo de corrupción, resultante de acontecimientos propios del siglo XX como el fin de la guerra fría, de un sistema totalmente corrupto que se llamaba comunismo y la subsistencia de un sistema bastante corrupto que se llama democracia. Si se revisa la historia de la civilización, se encuentra que hay olas de corrupción y hay olas anticorrupción”¹⁵(EL TIEMPO 1998), no se puede pensar que es cosa de Latinoamérica, hasta en los países con antecedentes de corrupción más bajos en el mundo se han generado oleadas las cuales aumentan los niveles por un tiempo determinado.

Tampoco se puede catalogar corrupción como parte exclusiva del sistema público ¿Entonces la corrupción no se ubica solamente en los gobiernos? Correcto. La base de la civilización es la familia. Cuando se deteriora la familia se deteriora el gobierno y los negocios de todos. El problema de corrupción en el gobierno no es

¹³Ibit

¹⁴PORTAFOLIO, Mintransporte busca poner fin a los anticipo, Junio 6 de 2011. En: <http://www.portafolio.co/economia/mintransporte-busca-poner-fin-los-anticipos>, consultado el 02 de Junio del 2012

¹⁵ARCHIVO EL TIEMPO, hay que cambiar la actitud de la gente frente a la corrupción. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-825821>. Julio 23 de 1998, consultada el 02 de Junio del 2012

nada comparado con lo que ocurre en las otras actividades. Hasta la Iglesia ha sido afectada. Tenemos corrupción en todo”¹⁶(EL TIEMPO 1998).

De esta forma combatir la corrupción asumiendo un concepto de responsabilidad, haciendo parte del sistema, combatiendo la corrupción desde cada uno de nuestros ámbitos y comenzando desde casa.

2.3 MARCO LEGAL

Colombia cuenta con un marco normativo de lucha contra la corrupción. La Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, con su correspondiente decreto sobre trámites, constituye un esfuerzo importante en esta materia.

Adicionalmente, el país ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, con la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, a través de la Ley 970 de 2005, mediante las cuales adquirió un conjunto de compromisos dirigidos a fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, además de participar en rondas de análisis y en el proyecto piloto voluntario de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

En ese trasegar por hacer uso racional de los recursos públicos la Ley 962 de 2005 (por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos), la Ley 1150 de 2007 (por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos) y sus decretos reglamentarios.

De igual forma se destacan en esta materia los elementos que dan mayor eficiencia y transparencia a los procesos contractuales, así como los avances que ha tenido el país en materia de sistemas y conectividad para promover el acceso a la información pública, así como la participación ciudadana.

Durante los últimos cuatro años, el país avanzó en la consolidación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción como instancia coordinadora de estos esfuerzos, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones.

¹⁶Ibit

A pesar de lo anterior, la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas que afecta al Estado y la sociedad en Colombia, y genera consecuencias graves en las condiciones de vida de la población, en la legitimidad de las instituciones y en el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas.¹⁷

Adicionalmente, la corrupción tradicional se ha visto agravada por el fenómeno de la captura del Estado y especialmente por lo que algunos autores denominan la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.

En cuanto a los órganos de control, las labores preventivas, de control fiscal y disciplinario son esenciales en la lucha contra la corrupción. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación se enfoca en la advertencia de riesgos, controles de actividad y difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generen disuasión hacia la comisión de actos de corrupción.

Al respecto la Procuraduría ha advertido grandes fallas en este sistema preventivo, relacionados con altos niveles de incumplimiento normativo (93% de los municipios incumplen la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones), y un importante número de quejas por casos de corrupción que recibe la esta entidad.¹⁸

El control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías:

- Contraloría General de la República
- 32 contralorías departamentales
- 30 municipales y distritales.

La prevención y el control de la corrupción se encuentran contemplados dentro de los principios rectores del buen gobierno y la eficiencia administrativa y se asocian a transparencia y al correcto funcionamiento de la administración pública, y a la efectividad en el uso y asignación de los recursos.

Las acciones para la prevención y lucha contra la corrupción pero sobre todo, la efectividad de las mismas, inciden en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las políticas públicas, las instituciones, sus autoridades y el propio sistema político.

¹⁷ SABBAGH ACEVEDO, Ana Paulina. "Construcción de una ética pública como herramienta de lucha contra la corrupción". Monografía de grado facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario, Bogotá: 2006

¹⁸ SÁNCHEZ-VERA GÓMEZ-TRELLERS, Javier. Delitos contra la administración pública en el Código Penal colombiano. El Funcionalismo en Derecho Penal. Libro homenaje a GünterJakobs. Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 470.

La prevención eficaz impacta en la respuesta de la comunidad frente a los programas y actividades del Gobierno, a la vez que crea y genera un control ciudadano de un gobierno que propende y trabaja por la búsqueda del bienestar general, y la adecuada utilización y aplicación de los recursos públicos.¹⁹

En materia preventiva el Estado ha desarrollado una serie de estrategias derivadas de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, relacionadas con:²⁰

- Políticas y prácticas de prevención de la corrupción
- Órganos de prevención de la corrupción
- Medidas dirigidas al sector público
- Códigos de conducta para funcionarios públicos
- Contratación pública y gestión de la hacienda pública
- Información pública
- Medidas dirigidas al sector privado
- Participación de la sociedad civil
- Medidas para prevenir el blanqueo del dinero.

Lo anterior sustentado en mecanismos accesibles, útiles, y céleres para la formulación de quejas y denuncias, que permitan no solo apoyar el componente sancionatorio, sino también el preventivo, considerando que el conocimiento oportuno de indicios de corrupción, puede activar alertas y acciones que eviten la pérdida o desviación de recursos públicos.

La reorientación y empoderamiento de la instancia rectora de las acciones preventivas y de lucha contra la corrupción, a través del acompañamiento del Gobierno, se considera fundamental para generar resultados y avances en esta materia.

2.4 MARCO CONCEPTUAL²¹²²

- **Contratista.** Persona natural o jurídica a quien se le ha adjudicado un contrato, mediante proceso de licitación pública, convocatoria, concurso o invitación directa y con quien se celebra el respectivo contrato. El contratista puede ser constructor, consultor, proveedor o interventor.

¹⁹ MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho Penal y control social, editorial Temis, Bogotá, 2007 p. 25.

²⁰ RITZER, George *La Macdonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Ed. Ariel, Barcelona. 2007

²¹ VELASQUEZ VELASQUEZ, Fernando. Manual de Derecho Penal Parte General. Medellín: Librería Jurídica COMLIBROS, 2009. p. 304.

²² BERMÚDEZ MUÑOZ, Martín. La moralidad administrativa como derecho colectivo". En "Justiciabilidad de los derechos colectivos". Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario

- **Contrato.** Es el acto jurídico generador de obligaciones, que celebran contratante y el oferente favorecido con la adjudicación de una convocatoria, concurso de méritos, invitación, licitación pública o contratación directa, en el cual se establecen los valores, cantidades y parámetros que rigen las actividades a desarrollar durante su ejecución, así como la naturaleza de los trabajos, derechos y obligaciones de las partes y los plazos para su liquidación.
- **Control Preventivo:** En este modelo se estudian los proyectos, procesos administrativos, acciones de política pública y otras actuaciones de la administración, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño. El control preventivo se enfoca en los temas de mayor impacto sobre las finanzas del estado, actuando mediante pronunciamientos en los que informa y advierte al gobierno sobre los riesgos y debilidades que ha detectado.
- **Contribuciones políticas dudosas.** Contribución a un partido político o a un candidato; resulta vital que la decisión se tome de forma transparente y con pleno consentimiento de la dirección. Es muy importante saber en qué momento se realiza esta contribución, ya que por más que sea legítima, puede ser vista como corrupción si, por ejemplo, la empresa está en proceso de negociación para obtener una licencia o un contrato público.
- **Control posterior y selectivo:** Modelo basado en la revisión minuciosa de muestras representativas de los registros que, necesariamente, deja toda actuación administrativa. Las muestras son escogidas basándose en criterios técnicos, estadísticos denuncias, otras fuentes de información y el conocimiento y experiencia de los auditores.
- **Corrupción:** Acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios institucionales públicos (estatales o sociales) afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social. Es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos porque afecta de manera negativa los niveles de crecimiento económico y disminuye su capacidad para atender las obligaciones frente a los ciudadanos. Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales ha expedido leyes y decretos tendientes a perseguir los actos de corrupción y a sus actores.
- **Fuentes de Financiación:** Hace relación a los aportes destinados para la ejecución del proyecto, provenientes del presupuesto nacional (tesoro público), de un Fondo de Cofinanciación, de la comunidad, de un crédito, o de una entidad local o regional.

- **Indicador:** Relación entre variables específicas que permite expresar los resultados asociados con los productos o impactos esperados de un proyecto, programa, estrategia u objetivos, y medirlos a través de las metas.
- **Interventor:** Persona natural o jurídica que representa al contratante ante el contratista y que está encargada de efectuar el control técnico, administrativo, financiero, legal, ambiental, social y de seguridad integral, por medio de la vigilancia y seguimiento al cumplimiento del contrato y a las obligaciones del contratista, durante la ejecución de un proyecto. En los contratos de consultoría, el Interventor revisará y aprobará cada uno de los productos de los Estudios y Diseños.
- **Manipulación de información.** Se refiere al uso incorrecto de información privilegiada, como el acceso, difusión y/o venta de información clasificada de la empresa para beneficios particulares.
- **Pagos de facilitación.** Al ser una forma de corrupción, los pagos de facilitación son ilegales en muchos países. Pueden ser pagos exigidos por proveedores de servicios con el fin de garantizar o “facilitar” los servicios a los que la empresa tiene derecho, o bien pagos realizados por la empresa para “acelerar”, por ejemplo, la realización de un pedido, orden o entrega de bienes, el pago de una factura o concesión de permisos, etc.
- **Políticas Anticorrupción:** Son Políticas Públicas, y como tales lineamientos valorativos y prescriptivos de conductas en un área social o sectores del Estado y están orientados a clarificar y definir soluciones frente a problemas públicos y particularmente en perspectivas de mediano y largo plazo.
- **Soborno.** Cuando la iniciativa la toma quien efectúa el pago. Algunos ejemplos podrían ser: una compensación económica por un motivo determinado, el porcentaje del valor de una operación comercial, un pago mensual por concepto de consultoría mientras el contrato esté en vigencia, etc.
- **Sujeto de control:** persona natural o jurídica que recibe, administra o es responsable por la administración de recursos públicos. Esta condición la hace caer dentro de la órbita de control de la Contraloría competente para vigilar el recurso. En líneas generales esta definición está en todas las normatividades.

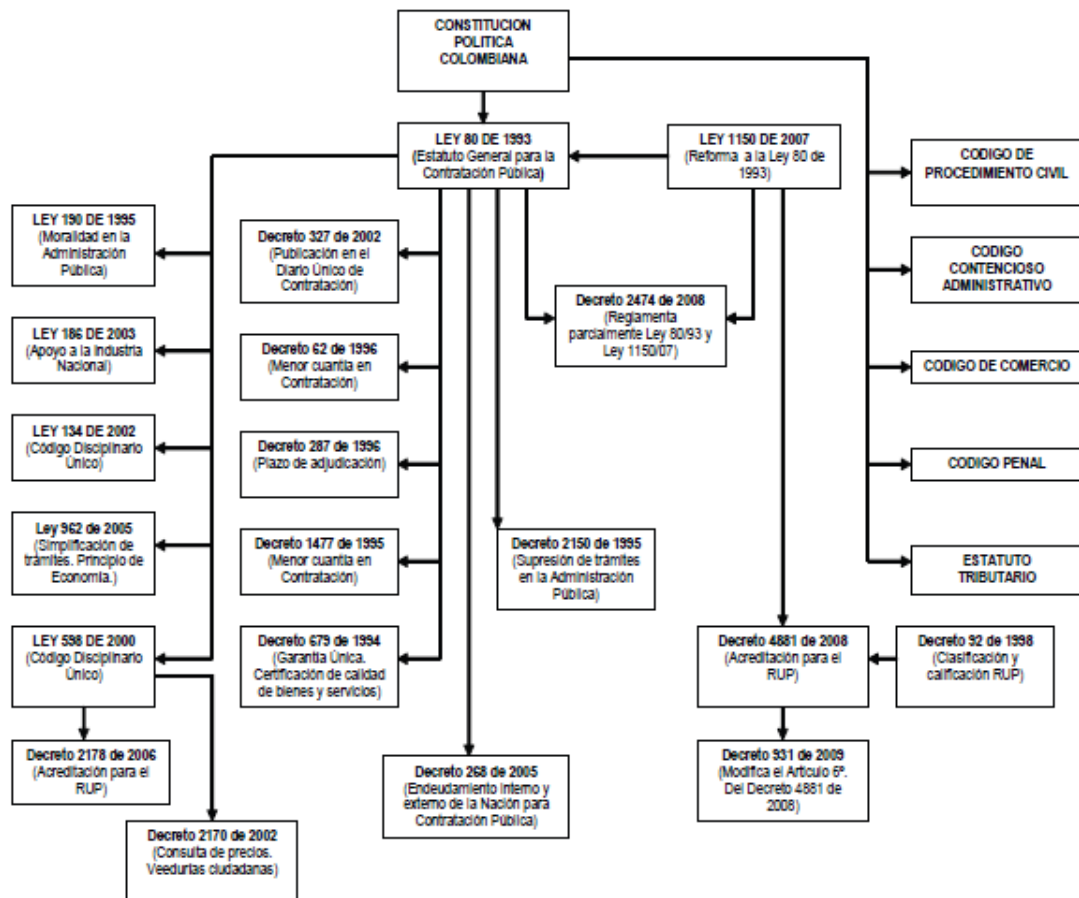
3. GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

A manera de recordaris, la contratación pública en Colombia se rige por:

- Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el estatuto general de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 190 de 1995 Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa
- Ley 598 de 2000 Por la cual se crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal SICE
- Ley 678 de 2001 Por medio de la Cual se Reglamenta la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del estado a través del ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición.
- Ley 816 de 2003 Por medio de la Cual se Apoya a la Industria Nacional a través de la contratación Pública
- Ley 1150 de 2007 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos.
- Decreto 777 DE 1992 Por el cuál se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política
- Decreto 1403 de 1992 Por el cual se modifica el Decreto 777 de 1992
- Decreto 2459 de 1993 Por el cual se adoptan disposiciones en relación con los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
- Decreto 2681 De 1993 (modificado por los Decretos 94 y 95 de 1994) por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas
- Decreto 2251 de 1993 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.
- Decreto 679 de 1994 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.
- Decreto Nacional 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública
- Decreto 2326 de 1995 Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 en cuanto a los concursos para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos.

- Decreto 287 de 1996 (Solo los artículos 3 y 4 están aún vigentes) Por la cual se reglamentan los artículos 24, 25, 29 y 30 de la ley 80 de 1993
- Decreto 280 de 2002 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.
- Decreto 3512 de 2003 Por el cual se reglamenta la organización, funcionamiento y operación del SICE
- Decreto 3629 de 2004 Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 25 de la Ley 80 de 1993
- Decreto 2178 de 2006 Por medio del cual se crea el sistema electrónico para la Contratación Pública
- Decreto 2474 de 2008 Por la cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 -Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4444 de 2008 Reglamenta la enajenación de bienes
- Decreto 4828 de 2008 Expide el régimen de garantías en la contratación

Figura 2. Cuadro general de normas que regulan la contratación pública



Fuente: Contratación Pública. Editorial Legis, Bogotá, Colombia, 2010

Hechas las anteriores precisiones sobre la normatividad que rige la contratación pública en el país,

3.1 CONCESIONES VIALES

3.1.1 Concesiones viales de primera generación

En 1992, el gobierno del Presidente Cesar Gaviria (1990 – 1994) puso en marcha el Sistema Nacional de Concesiones viales en lo que se conoce como concesiones viales de primera generación, con el fin de enfrentar los desafíos planteados por la apertura económica, aprobando trece proyectos que alcanzaban 1.649 kilómetros, los cuales debían estar listos en el 2004.²³

Tabla 1. Concesiones viales de primera generación.

Proyecto	Fecha de adjudicación	Longitud (km)	Inversión inicial (en millones de...)	
			Pesos	Dólares
Santa Marta-Richacha-Paraguachón	02-08-94	250	92 471	39
Malla Vial del Meta	02-08-94	190	107 611	45
Los Patios-La Calera-Guasca y El Salitre-Sopó-Briceño	02-08-94	50	21 254	9
Bogotá-Cáqueza-Villavicencio	02-08-94	90	252 728	106
Bogotá (El Cortijo)-Siberia-La Punta-El Vino	02-08-94	31	107 341	45
Cartagena-Barranquilla	24-08-94	109	35 055	15
Desarrollo Vial del Norte de Bogotá	24-11-94	48	225 530	94
Fontibón-Facatativá-Los Alpes	30-06-95	41	96 967	41
Girardot-Espinal-Neiva	10-07-95	150	101 605	43
Desarrollo Vial del Oriente de Medellín y Valle de Río Negro	23-05-96	349	263 421	110
Amenia-Pereira-Manizales (Autopistas del Café)	21-04-97	219	469 967	197
Subtotal		1 527	1 773 950	742
Departamentales				
Barranquilla-Ciénaga (Atlántico)		62	73 858	31
Buga-Tulúa-La Paila (Valle del Cauca)	12-11-93	60	229 320	96
Subtotal		122	303 178	127
Total concesiones primera generación		1 649	2 077 128	869

Fuente: Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

²³ Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

En esta primera etapa la característica preponderante fue el elevado número de modificaciones a los contratos, bajo el argumento de la carencia de la experiencia en este tipo de contratación.

A lo anterior se adiciona que se otorgaron excesivas garantías de ingreso para inversionistas, demora en el desembolso de las garantías causadas, demora en la aprobación de las licencias ambientales, cambios en los diseños establecidos que originaron inversiones no previstas y mayores cantidades de obra en la mayoría de los casos a cargo de la nación, problemas de concertación comunitaria que provocaron establecimiento de tarifas diferenciales y por consiguiente un impacto en el nivel de recaudo del concesionario que debió ser cubierto por la nación, y finalmente reubicación y levantamiento de casetas de peajes inicialmente pactas por la concesión.

3.1.2 Concesiones viales de segunda generación

Bajo la administración Samper (1994 – 1998), se hicieron algunos ajustes al Sistema Nacional de Concesiones relacionados con la redistribución de riesgos y una mayor exigencia en los niveles de detalle de los estudios, diseños requeridos para adelantar los proyectos, pero especialmente trasladando el riesgo de construcción y riesgo comercial al concesionario, aunque el riesgo tarifario quedó en manos de la nación garantizando un esquema de aumento de peajes establecido contractualmente.²⁴

Las principales obras de esta etapa de concesión se relacionan a continuación:

Tabla 2. Obras de Concesión Vial Segunda generación:

Proyecto	Fecha de adjudicación	Longitud (km)	Inversión inicial (millones de...)	
			Pesos	Dólares
El Vino-Tobiagrande-Puerto Salgar-San Alberto	24-12-97	571	906 746	379
Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca	29-01-99	470	705 920	295
Total concesiones segunda generación		1 041	1 612 666	675

Fuente: Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

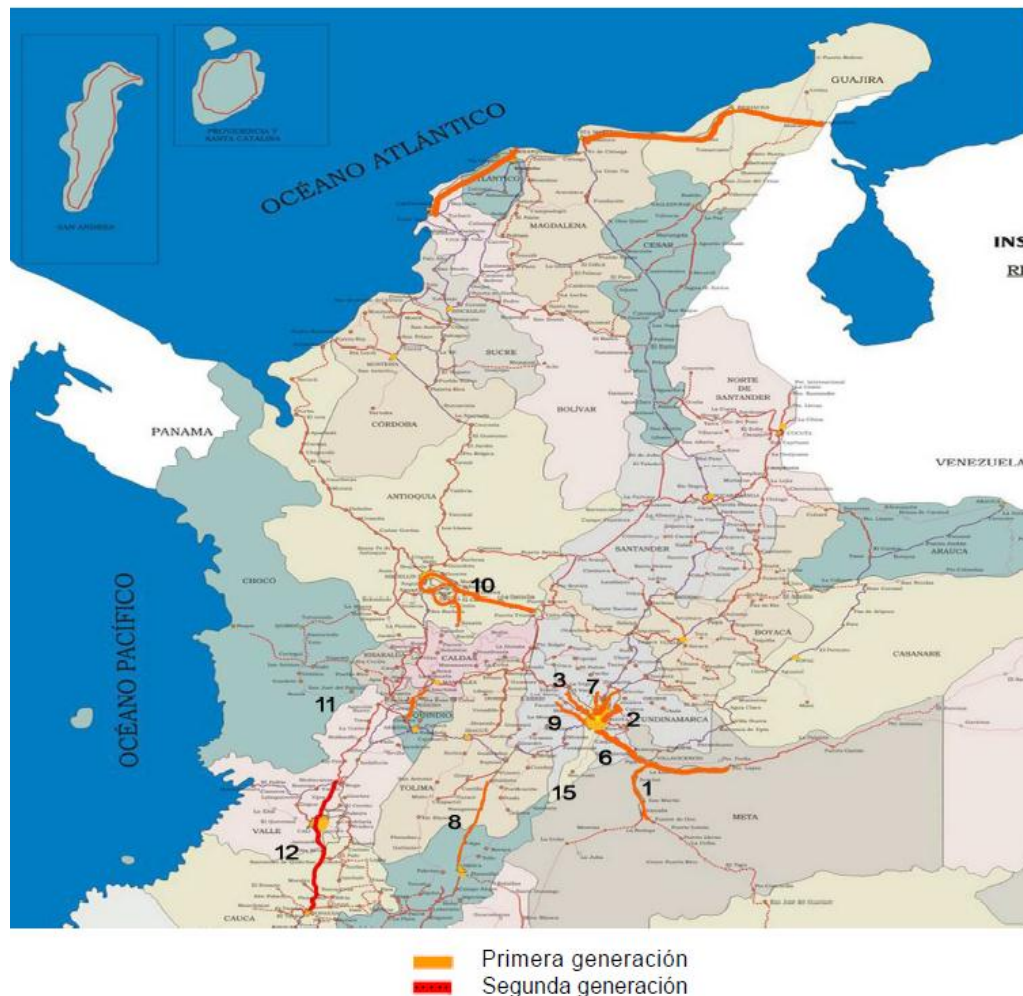
²⁴ Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

Los nuevos lineamientos tienen que ver con el concepto de plazo variable, según el cual la concesión revierte a la nación, cuando el concesionario obtiene el ingreso propuesto en el proceso de licitación, y no en un plazo fijo con un ingreso atado al tráfico vehicular.

Esta etapa del sistema de concesiones se caracteriza por el cuestionamiento a la selección de firmas, incentivos inadecuados que relacionaron un alto nivel de ingreso esperado, bajos aportes del Estado y limitadas garantías de liquidez.

Las obras realizadas en estas dos etapas de concesiones se visualizan en la siguiente figura:

Figura 3. Mapa de vías segunda generación



Fuente: Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

3.1.3 Concesiones viales de Tercera Generación

Corresponden al mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez, (2002 – 2010), con la privatización de la infraestructura vial como única opción para lograr su desarrollo, en un nuevo marco institucional derivado del documento Conpes 3045 de 1998, delegando la responsabilidad de administrar los proyectos de la nueva concesión en el Instituto Nacional de Concesiones “INCO”.²⁵

Las obras comprometidas en esta nueva etapa suman 1.772 kilómetros y la inversión de US\$ 930 millones.

Como novedad se incluye el concepto de corredor vial, que hace mención a la creación de una serie de vías que permiten la comunicación entre los centros de producción, consumo, distribución y/o comercialización, mejorando de esta forma la productividad y competitividad de las mallas viales nacionales y los índices de exportación del país.

Tabla 3. Concesión vial de tercera generación

Proyecto	Fecha	Longitud (km)	Inversión comprometida (millones de...)	
			Pesos	Dólares
Zipaquirá-Palenque	27-12-01	371	34 981	15
Briceño-Tunja-Sogamoso	15-07-02	219	305 299	128
Bogotá-Girardot	01-07-04	283	470 027	197
Pereira-La Victoria	02-08-04	57	100 000	42
Rumichaca-Pasto-Chachagui ^a	21-11-06	116	277 900	116
Area Metropolitana de Bucaramanga ^a	06-12-06	47	109 878	46
Córdoba Sucre ^a	02-02-07	125	205 460	86
Área Metropolitana de Cúcuta ^a	22-06-07	131	158 446	66
Girardot-Ibagué ^a	13-07-07	131	333 200	139
Ruta Caribe ^a	28-07-07	293	234 201	98
Total		1 772	2 229 392	933

- a. Se realizan con un alcance básico y uso progresivo que dependerá del nivel de tráfico y de la disponibilidad de recursos adicionales.

Fuente: Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

²⁵ Fedesarrollo: La infraestructura de Transporte en Colombia. 2005

El mapa general de obras contempladas en esta etapa de las concesiones es el siguiente:

Figura 4. Obras de concesión tercera generación



— Tercera generación
— Proyectos futuros

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Una característica esencial de esta etapa de concesiones es que contempla el mantenimiento integral y uniforme de la vía, la continuidad en el tráfico de vehículos, la implantación de criterios homogéneos ponderados para el cobro de peajes y el establecimiento de un nivel óptimo de servicio y seguridad vial,

buscando la actualización y modernización de la red de acuerdo a los estándares internacionales.

Adicionalmente los contratos cuenta con licencias ambientales, fichas prediales adelantadas, estudios técnicos de demanda de tráfico, incluido costos de referencia en cuanto a operación y mantenimiento vial, documentos licitatorios de referencia y evaluaciones financieras preliminares.

Así mismo se contempla la reversión a la nación cuando el concesionario obtiene el ingreso esperado.

Para establecer las diferencias entre la repartición de los riesgos en concesiones viales de primera, segunda y tercera generación, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 4. Repartición de los riesgos en concesiones viales

Riesgo	Primera generación		Segunda generación		Tercera generación	
	Concesionario	INVIAS	Concesionario	INVIAS	Concesionario	INCO
Constructivo	X	X ^b	X ^d		X	
Tráfico		X ^c	X		X	
Tarifa peajes ^a		X		X		X
Predios		X		X	Gestión	X
Licencia ambiental		X		X	Gestión	X
Tributario	X		X		X	
Cambiario	X		X		X	
Fuerza mayor (no asegurable)		X		X		X
Fuerza mayor (asegurable)	X		X		X	
Financiación	X		X		X	

- a. Incremento según inflación para las tres generaciones
- b. El Inco asume parcialmente riesgo de mayores cantidades de obra
- c. Tráfico mínimo y máximo aportante
- d. Inco asume solo parcialmente el riesgo en el caso de los túneles

Fuente: Documento Compes, 2005

En términos generales las tres etapas de concesiones viales en Colombia se caracterizan por:²⁶

²⁶ INCO. Concesiones viales en Colombia, 2010

Tabla 5. Características de las concesiones viales en Colombia

Características	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación
Información disponible (estudios previos)	Nivel de anteproyecto Proyecciones de tráfico, deficientes estudios socioeconómicos	Nivel de detalle Estudios de tráfico más completos y estudios socioeconómicos detallados	Nivel de detalle Estudios de demanda
Evaluación financiera	Plazo fijo	Ingreso esperado	Ingreso esperado
Alcance físico	Obras concentradas al inicio (genera estrés financiero)	Obras concentradas al inicio (genera estrés financiero)	Gradualidad nivel de servicio (relación oferta-demanda)
Licencias ambientales	No se contaba con ellas al iniciar el proyecto	Obtención previa a iniciación de etapa de construcción Sobrecostos a cargo de la Nación	Obtención previa a licitación Modificaciones por cuenta del concesionario
Adquisición de predios	Compras paralelas al desarrollo del proyecto	Obtención antes de la etapa de construcción	Obtención antes de la etapa de construcción Gestión de compra a cargo del concesionario Sobrecostos a cargo de la Nación
Aportes de capital	No había mínimo definido (generó Sweet Equity)	Mínimo definido en el contrato	Mínimo definido en el contrato
Garantías	Ingreso mínimo garantizado Garantía de sobrecostos de obra	Soportes de liquidez y cambiarío (no tomadas por los concesionarios)	Soportes de liquidez y cambiarío durante período de estrechez del flujo de caja libre (5/7 años) Contabiliza en el ingreso esperado
Mecanismos de pago de garantías o soportes	Las garantías no contaban con mecanismos de liquidez, dependían del proceso de presupuestación del Estado (evaluación <i>ex-post</i>)	Se crearon mecanismos para garantizar liquidez	Líquido, a través del fondo de contingencias (evaluación <i>ex-ante</i> -aportes al fondo)

Fuente: INCO. Concesiones viales en Colombia, 2010

3.1.4 Estado actual de algunas obras

- **La Ruta del Sol:** El afamado proyecto que uniría a Bogotá con el caribe colombiano en tan sólo 10 horas en las fases II y III que en principio tienen un costo estimado de \$3 billones de pesos presenta problemas con la obtención de permisos, licencias forestales y hasta fallas geológicas.

- **La doble calzada Bogotá – Girardot:** La obra que tiene presupuestado reducir el tiempo de trayecto de Bogotá a Girardot a 40 minutos y que es un trayecto de 132 kilómetros estaba presupuestada para ser entregada en el 2010, el avance de la obra es del 72% y el total del proyecto será entregado hasta el 2013, tres años después de lo previsto. Esto porque el recorrido presentó problemas, la adquisición de predios y algunas fallas técnicas como las del túnel de Sumapaz, excusas que se le atribuyen al tramo comprendido entre Bosa y Granada (Cundinamarca) adjudicación que se le concedió al controvertido grupo Nule.
- **El túnel de La Línea:** Este proyecto empezó con problemas desde su licitación, pues el Gobierno tardó cuatro años, del 2004 al 2008, para convencer a los contratistas que dicha obra sí era viable, hoy y luego de [Escriba aquí la ecuación](#). que la obra fuera adjudicada a la Unión Temporal Segundo Centenario, el proyecto está retrasado en un 42%.

Los motivos de los retrasos van desde derrumbes en las galerías que hay abiertas del túnel, hasta un sospechoso manejo de los recursos entregados al contratista por parte de Invías, la sospecha de los posibles malos manejos hizo que la Procuraduría abriera una indagación preliminar por la no justificación de \$220.000 millones que se giraron a la mega obra. El nuevo problema que presenta la obra se relaciona con la contaminación de las fuentes hídricas, razón por la cual inter vino el Ministerio del Medio Ambiente a solicitud de la Gobernación del Quindío.

- **La entrada al puerto de Buenaventura:** La doble calzada entre Buga y el puerto de Buenaventura debió estar terminada en el 2009, pero se estima que el corredor vial sólo podría entregarse en el 2014. Las excusas para justificar el notorio atraso en la obra son similares a las utilizadas en las demás obras del país: invierno y problemas geológicos y de predios. Claro está que no toda la culpa es de los contratistas, aún hoy existen seis kilómetros que siguen sin adjudicarse, y para completar, el corredor Isnos (Huila) - Paletará (Cauca) fue entregado al Grupo Nule, que como por variar terminó en los estrados judiciales.
- **Autopistas de la Montaña.** [eltiempo.com](#), el día 12 de febrero de 2012 Autopistas de la Montaña, que conectará a la costa Atlántica con el Pacífico pasando por Antioquia, la Procuraduría -según documento que reveló el diario El Tiempo- lanzó una advertencia por presuntas irregularidades en el contrato interadministrativo que firmó el gobierno con la empresa Interconexión Eléctrica (ISA) para el diseño y la construcción de esta obra que vale \$15,6 billones de pesos. Las observaciones del Ministerio Público se refieren al hecho de haber firmado el convenio sin un concurso previo y sin estudios que acreditaran la experiencia de ISA en concesiones viales.

Aunque de este documento no se deriva ninguna sanción ni efecto, quedaron interrogantes jurídicos que aún están por resolverse. El procurador Alejandro Ordóñez aclaró que el documento apenas está en análisis y que no contiene ninguna decisión respecto a la suspensión del convenio con ISA.

- **El Dorado:** Esta obra, está programada para ser entregada en el 2012, ha tenido cualquier cantidad de retractaciones. Primero se pensó en remodelar el actual terminal aéreo de la capital, luego se dijo que lo mejor era demoler el actual aeropuerto y construir uno nuevo, y ahora la Asociación de Controladores Aéreos manifiesta que el aeropuerto no requiere únicamente la ampliación en la terminal de pasajeros, sino que también necesita ampliar la infraestructura adicional, para lo cual se necesitaría de una tercera pista. Lo preocupante de los constantes cambios de planes es que con cada nueva propuesta el presupuesto varía, y de los US\$650 millones de dólares que costaba el proyecto en un principio, ha pasado a 850 millones de dólares.

3.2 PROYECTOS FUTUROS DE INVIAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE

a. En carreteras

- La construcción de 950 km de doble calzada.
- Continuar con la construcción de doble calzada del corredor Bogotá - Buenaventura, con la contratación de 207 km más, y el segundo túnel de La Línea con una inversión aproximada de US\$1.352 millones
- Continuación de la doble calzada del corredor Bogotá - Cúcuta, donde se tiene contemplado la contratación de obras por US\$220 millones
- El mantenimiento rutinario de 50 mil km de red terciaria y la creación de 18 mil empleos directos durante el cuatrienio.
- El mantenimiento integral de 4000 km de corredores pertenecientes a la red primaria.

b. En lo fluvial

- Dragado del río Magdalena, con inversiones de \$110 mil millones.

c. En lo marítimo

- Ampliación, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos marítimos.

d. En ferrovías

- Reactivación de la infraestructura ferroviaria para alcanzar los 2.000 km en operación para el transporte de carga.

4. LA MANIPULACIÓN CONTRACTUAL

Si bien no existe una visión única acerca de las causas y el alcance del término corrupción administrativa en el sector público, es posible identificar elementos esenciales tales como:

- Es un tipo de comportamiento activo o pasivo de un servidor público.
- Es emanada del ejercicio de la función pública en cuanto configura un abuso de ésta o de la legitimidad que inspira el Estado.
- Se aparta de los deberes normales de la función pública.
- Atiende a lo privado, o ganancias pecuniarias o de estatus, favoreciendo demandas contrarias al interés colectivo; genera trato desigual y privilegiado a ciertos usuarios bajo similares demandas y condición de otros que son excluidos; contraría en todas estas circunstancias el ordenamiento jurídico o los principios de honestidad, ética o moralidad.
- Quebranta las reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado.
- Se encuentra estimulada por la carencia o fragilidad de los controles, lo que induce la proclividad al ilícito.
- Está asociada a la existencia de incentivos y políticas distorsionadas por efecto de un régimen normativo y de políticas excesivamente administradas o preferenciales.
- Es ante todo un problema cultural.

Lo anterior, porque las prácticas clientelares favorecen principalmente a aquellos que ofertan la dádiva, ya que en la mayoría de los casos los fondos utilizados son del Estado y la distribución se realiza sin que medien controles financieros, quedándose el ofertante con la mayor parte del pastel.

Se ven favorecidos porque con relativa frecuencia las oficinas jurídicas de las entidades públicas emiten lineamientos particulares sobre la forma en que se deben desarrollar los procesos de contratación pública. Lo anterior en razón a que en las entidades no existen políticas unificadas sobre las metodologías, formatos y estructura en qué se deben preparar y presentar los conceptos de cada secretaría y en algunos casos existen algunos formatos de forma y un procedimiento

establecido para el desarrollo de los conceptos, que difieren con otras dependencias del mismo ente administrativo regional.

El otorgamiento de contratos de obras sin la realización de licitaciones públicas se constituye en uno de los principales problemas, pues es una contratación irregular ya que no se toman en cuenta elementos fundamentales tales como la capacidad profesional y la solvencia moral del oferente en las áreas donde serán ejecutadas las obras, de igual forma, se descuidan elementos importantes como la elaboración de diagnósticos y los diseños con los presupuestos necesarios, que permitan el control y evaluación desde los organismos correspondientes.²⁷

La Encuesta de Probidad 2006, publicada por la Corporación Transparencia por Colombia, el 84,4% de los empresarios se abstiene de participar en procesos de contratación con el Estado, porque considera que la competencia no es justa, ya que hay politización en el proceso de contratación y pagos no oficiales. La encuesta también revela que un 31,74% de los empresarios afirma que en un proceso de contratación con el Estado, los sobornos son solicitados por los funcionarios públicos; y un 16,92% considera que el empresario interesado es quien los ofrece.²⁸

Lo anterior no es más que la radiografía de la influencia del soborno en procesos de contratación y la falta de denuncia de los mismos. Según dice, el 28,4% de los empresarios colombianos fue víctima de algún tipo de solicitud de dinero, favores o regalos, a cambio de algún servicio por parte de un funcionario del Estado; y tan solo un 8,52% denunció efectivamente el caso.

De acuerdo al Informe de Gestión presentado por el Contralor General, desde septiembre de 2011 a junio de 2012 la CGR recibió 1.317 denuncias de su competencia, siendo la contratación el tema más crítico en todos los sectores, pues abarca alrededor de la mitad de todas las denuncias presentadas en la CGR a nivel nacional.

Según los datos arrojados por el sistema de atención de denuncias, durante el mencionado período, las entidades del sector social fueron las más denunciadas, con la tercera parte del total, seguido por el sector de minas y energía con un 18,35%; infraestructura con un 19,32% y gestión pública con 11,6%. Los sectores menos denunciados fueron en su orden, defensa, justicia y seguridad con 11,43%; medio ambiente con 9,82%; y agropecuario con 2,6%.²⁹

²⁷ GACETA DEL CONGRESO No. 96, Cámara de Representantes, Bogotá, Martes 27 de marzo de 2007, Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No 057 de 2006 de Cámara, y 020 de 2005 de Senado.

²⁸ CORPORACION TRANSPERENCIA POR COLOMBIA. Transparencia en la Contratación. 2006

²⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Informe de Gestión : Construyendo eficiencia y moralidad en la gestión pública 2011 - 2012*, Pág. 88

Según la CGR en el mismo período, se adelantaron un total de 3.222 procesos de responsabilidad fiscal, de los cuales 2.669 venían acumulados de otras vigencias y 518 se iniciaron en este período y se concluyeron de manera definitiva 821, por valor de \$ 354 mil millones.

Dichas irregularidades se presentan puntualmente entorno a la contratación, relacionadas con: ³⁰

- La definición del objeto contractual se hace de manera general no puntualizando los alcances del mismo, siendo estos en su mayoría contratos de obra.
- No existe un procedimiento claro para la selección del interventor, toda vez que en la minuta del contrato se manifiesta que será ejercida por la persona que la entidad asigne.
- Dentro de un mismo proceso contractual se hace referencia a tres vigencias diferentes, cuando los plazos iniciales de la ejecución no superan los seis meses.
- Los diferentes contratos celebrados carecen de número consecutivo.
- No se hace referencia a quiénes participaron en los diferentes procesos de adjudicación, presentando a un único oferente capaz de cumplir con los requisitos previamente establecidos en los términos de referencia.
- No aparece debidamente en las minutas y en las motivaciones de los contratos, los resultados de la evaluación por parte de los Comités Técnico, Económico y Jurídico que participaron en dicho proceso.

4.1 LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Las modalidades de ejecución presupuestal de las cuales las entidades públicas pueden hacer uso para poder concretar obras de todos los niveles son contratación Pública y Ejecución Directa. En la primera, el manejo de los recursos es propio de un tercero, sea éste otra entidad pública o privada. En la segunda, el manejo de los recursos es de la propia Entidad.

Quizá el aspecto regulador y normativo de las obras por contratación esté mejor estructurado que para las obras por administración directa. El hecho de sustentar la capacidad operativa así como los niveles de ejecución de las entidades públicas no implica necesariamente una normatividad exacta y debidamente

³⁰ Ibid, Pág.115

procedimentada para evaluarlas, así como para hacer seguimiento a la ejecución de los trabajos.

Un ejemplo de ello es que “la Procuraduría General de la Nación profirió pliego de cargos disciplinarios en contra del señor Julio Cesar López Espinosa, en su condición de Gobernador del Departamento del Quindío, para la época de los hechos, y contra la señora Luz María Arbeláez Gálvez, en su condición de directora del Departamento Administrativo, Jurídico y de Contratación de la misma entidad territorial, por posibles irregularidades al suscribir un convenio interadministrativo.

Concretamente, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública investiga el Convenio Interadministrativo Número 254 del 12 de noviembre de 2009, suscrito por la Gobernación del Quindío y la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero, con el objeto de realizar la gerencia del proyecto denominado Rehabilitación de la infraestructura vial afectada por la ola invernal, por valor de \$2.224 millones

Para el Ministerio Público, con esta actuación, al parecer, se vulneraron los principios de transparencia, selección objetiva y de responsabilidad consagrados en el Estatuto de la Contratación Estatal, por cuanto se pudo eludir el procedimiento de selección objetiva mediante licitación pública, en atención a la cuantía y finalidad de la contratación”.³¹

Las conductas irregulares constitutivas de riesgo en la ejecución presupuestal dependen de:

- Elaboración irregular del presupuesto
- Inconsistencias metodológicas, legales o de cálculo.
- Inclusión de gastos no autorizados.
- Presentación y aprobación inadecuados.
- Incumplimiento de términos.
- Alterar el contenido del presupuesto en forma irregular.
- Omitir otros requisitos de tipo contractual.
- Ausencia de procedimiento.
- Planeación inadecuada.
- baja capacidad del recurso humano.
- Información deficiente por baja capacidad tecnológica
- Alta discrecionalidad de los funcionarios para decidir.
- Excesiva intervención de instancias internas y externas en el procedimiento.
- Diseños defectuosos de procedimientos.
- Incidencia de los desajustes organizacionales.

³¹ CARACOL RADIO. Hoy por Hoy. Marzo 9 de 2011

- Falta de controles efectivos, evaluación y seguimiento de los procedimientos.
- Procedimientos formales sin implantación.
- Desconocimiento de los usuarios frente a los procedimientos adoptados.
- Falencias en la difusión e implantación del procedimiento.

4.2 EL FRACCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS

El fraccionamiento de contratos es la modalidad más frecuente en la contratación directa con el objetivo de que ninguno de los contratos resultantes de dividir un mismo objeto supere el monto de la cuantía requerida para la licitación. Aunque esta conducta no está prohibida expresamente en la ley, es claro que su prohibición está implícita en los principios y reglas que informan la contratación estatal.

Esto se presenta porque desde la administración pública no se han definido los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad.³²

Un caso representativo de esta modalidad, se presentó con la administración del Alcalde de Bucaramanga, Fernando Vargas Mendoza, en la que la Secretaria de Desarrollo Social recibió la sanción de la Procuraduría General de la Nación con inhabilidad de 12 años.³³

La observación sobre fraccionamiento técnico de los contratos con el fin de burlar licitaciones, el aumento de picos de contratación coincidentes con la época electoral, el manejo de la contratación con cooperativas o entidades públicas u organismos internacionales bajo la figura de asistencia técnica, expresan en parte el caos administrativo que padecen las entidades y organismos del Estado. Es verdad que algunas de esas prácticas tienen asidero en la mala fe o en una actuación dolosa, pero también tienen su fundamento en el desorden administrativo de las entidades.

Los contratos con cooperativas no suficientemente referenciadas o sólidas, o de convenios interadministrativos o suscripción de otros con organismos internacionales para asistencia técnica, son vías de escape al caos interno, a la ausencia de programación o a la falta de dispositivos administrativos para garantizar la buena marcha de los contratos y enfrentar su gestión.

³² VALLE DE LA HOZ, Olga Mélida. Auditoría General de la Nación.

³³ VANGUARRIA LIBERAL. Jueves 26 de Enero de 2012

4.3 LA CONFORMACIÓN DE UNIONES TEMPORALES

La Unión Temporal de Empresas es una fórmula o mecanismo ágil y sencillo de llevar a la práctica, que va a permitir a muchas empresas acceder a la adjudicación de contratos administrativos que, por sí solas, con sus propios medios, no tendrían la posibilidad de concertar con una Administración Pública.

Lo primero que procede destacar es que el régimen jurídico de las UTE es bastante parco, dependiendo del Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas que, como su propia denominación indica se dedica, fundamentalmente, a especificar algunas peculiaridades del régimen fiscal de esta organización temporal.

Respecto de la capacidad de contratar y acreditación de solvencia o al regular el régimen de presentación de las ofertas, en la práctica se han venido planteando abundantes dudas, como muestra el elevado número de informes que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa dedica a responder cuestiones que le han sido planteadas en esta materia.³⁴

Lo característico de la UTE es la **ausencia de personalidad jurídica propia** de las personas, físicas o jurídicas, que la integran: la UTE no es más que una organización temporal para ejecutar un contrato administrativo. La UTE no existe propiamente antes de se le adjudique la realización del contrato

Antes sólo hay un compromiso o declaración responsable de sus integrantes, y desaparece una vez que el contrato, incluidas en su caso las prórrogas, se ha llevado a efecto.

Así, en cuanto a la capacidad para contratar con la Administración y solvencia, cada uno de los miembros integrantes de la UTE deben acreditarla: no adjudicarse un contrato a una propuesta presentada en UTE cuando uno de sus miembros carece de capacidad para contratar o no aporta el certificado de clasificación correspondiente, sin perjuicio de que para considerar cumplimentada la exigencia en cuanto a solvencia se permita acumular la de cada una de las empresas que presentan oferta en UTE.

Un ejemplo típico de ello corresponde a las uniones temporales conformadas por los Nule para acceder a contratos distintos niveles de la administración pública. La W Radio confrontó la entrevista de Guido Nule a Noticias RCN con los documentos que tienen en su poder las autoridades y con declaraciones del Superintendente de Sociedades, director de la Dian y el Superintendente Financiero, respecto del manejo de los anticipos.

³⁴ MINISTERIO DE HACIENDA. Las Uniones Temporales.

“Nosotros simplemente utilizábamos los anticipos en la construcción y si fuese como están diciendo está establecido en la documentación que hemos entregado, estamos reconociendo errores, nosotros no estamos aquí como víctimas.

Respecto a los anticipos, en una carta de enviada por Gabriel Jaime Trujillo Vélez, gerente de Megaproyectos S.A., a Francisco Gnecco, representante legal de IGK Infraestructure, empresa del Grupo Nule, en la que solicitan informar sobre el anticipo entregado por el IDU para la construcción de un tramo de Transmilenio por la Calle 26, el cual habría sido destinado a otras empresas del Grupo.

La misiva dice que “luego de analizar los listados de evolución del anticipo, les solicitamos respetuosamente, se sirvan informar a Megaproyectos S.A. sobre la destinación del anticipo entregado por el IDU, de conformidad con el listado del mismo no legalizado, el cual anexamos y que gran parte fue destinado a empresas del hoy Grupo IGK Infraestructure”.

Además, un correo de Guido Nule a sus primos asegura: "Ya que estamos donde estamos, es decir sin nada y con mucho que pagar, por lo menos aprovechemos esta situación y seamos víctimas”.

“La contabilidad si bien no estaba debidamente llevada o completa, hubo desorden, para todos los contratos y adjudicación teníamos que tener la contabilidad presentada (...) es probable que hubiese errores”.

Luis Guillermo Vélez, superintendente de Sociedad, en diálogo con la W Radio dijo: “La contabilidad que se tenía era tremendamente insuficiente, no cumplía con los parámetros contables. De los primero que se hizo cuando se liquidaron las empresas fue reconstruir la contabilidad, algo que ha sido un proceso muy complejo”.³⁵

4.4 EL MANEJO DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA

El problema comienza cuando la provisión de un cargo al tener origen en un acuerdo político patenta a quien lo asume para actuar a modo propio en beneficio del sector o facción política que representa, y cuando el entendido de esa representación excluye los intereses colectivos, el ejercicio del buen gobierno y se desvía a la satisfacción de las exigencias electorales futuras de quien gestionó su designación.

También se corre un riesgo grande en términos de corrupción cuando se utiliza el empleo de origen político para favorecer a unos usuarios de los servicios o bienes del Estado y excluir a otros ciudadanos, discriminando de acuerdo con la pertenencia política. O bien, se acercan las épocas electorales y se utiliza el poder emanado del ejercicio de la autoridad pública para favorecer el proselitismo político. Lo más grave ocurre cuando se configuran feudos burocráticos que

³⁵ W RADIO COLOMBIA. Enero 14 de 2012

obedecen las órdenes de poderes paralelos, sin estar articulados a la estructura real del Estado ni funcionando bajo los criterios de la política de gobierno.

Existen riesgos de corrupción cuando no se logran conciliar las exigencias de las facciones políticas en lo pertinente a sus aspiraciones de participar en la conducción de las entidades, con las exigencias técnicas y las del interés común que demandan los ciudadanos de quienes ocupan los empleos de dirección de tales organismos.

Esos riesgos son altos cuando quienes así detentan los empleos públicos no son evaluados periódicamente en el desempeño de sus actividades, el control social es bajo o la autoridad superior no se entera de los problemas que se generan.

Tres personas han hecho manifestaciones que son de dominio público y que comprometen a Néstor Iván Moreno Rojas.

La primera de ellas fue el ex representante a la Cámara Germán Olano. En un diálogo telefónico con Miguel Nule cuya grabación divulgó Caracol Radio, describió un escalafón de personas que inciden poderosamente en la contratación –al punto de que de ellos dependería el nombramiento del director del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, la agencia distrital con mayor capacidad de contratación–. Ese escalafón estaría compuesto, en su orden, por “Iván”, “el Turco”, “Emilio” y “Julio”.

Al responderle a Nule la pregunta de “por qué nombran a ese man en el IDU”, el ex representante dice: “Porque Emilio se le metió a Iván [...] Emilio es el que tiene un nexo con Iván en Estados Unidos a nivel personal”. Y añade: “la figura que me expresan a mí es ésta: que aquí está un Emilio, que acá atrás está un Julio y que por encima de ellos dos hay un turco [...] Pero el que está hablando con el señor Iván es Emilio, y Emilio se hace unos negocios con ellos en Estados Unidos”.

De esa misma conversación se desprende que Olano estaba cobrando una suma voluminosa de dinero a un “Julio”, a un “Dávila” y a los propios Nule. A la luz de esa conversación es evidente que Olano participaba en un esquema ilícito de intermediación contractual y pago de comisiones. Pero es improbable que un político curtido como él se hubiera arriesgado a hacer las afirmaciones que le hizo a un empresario con tantas conexiones como Nule, sin contar con alguna base en los hechos.³⁶

4.5 LAS ADENDAS Y EL DIRECCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS

Óscar Enrique Ortiz González, Director del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, explicó que se han detectado modalidades de corrupción en contratación que permiten intuir direccionamiento de contratos a través de las adendas.

³⁶

W RADIO COLOMBIA. El carrusel de la Contratación en Bogotá

- Direccionamiento de pliegos de condiciones: se hace para favorecer a un proponente. Esto se realiza en la etapa previa para beneficiar a algún oferente.
- Adendas o modificaciones: después de abierto el proceso, se expiden adendas o modificaciones, muchas veces cambiando de manera esencial las condiciones iniciales para llevar al direccionamiento.
- Licitaciones breves en el tiempo: se hacen para que pocas personas, que ya están advertidas, sean las únicas que puedan participar y así impedir que otros alcancen a inscribirse o a ofertar.
- Visita a la obra: hay contratos de obras donde es obligatorio conocer el terreno. Lo que hacen a veces es diseñar y programar la visita en un momento imposible para varias personas, pero viable para el que será favorecido. Eso se ha visto en Amazonas, Sopó y Nariño. Incluso una vez convocaron faltando un cuarto de hora.
- Páginas de internet: hay páginas web donde se divulga todo el proceso de contratación. Lo que hace es que publican la información, pero intermitentemente y van desactivando la web muchas veces para que algunas no alcancen a conocer la información o los cambios.
- Burla del proceso: uno de los casos más conocidos es el de la Urgencia Manifiesta. Se buscan causales para declararla sin necesidad con el fin de burlar el proceso y contratar de forma directa o a dedo.
- Contratos adicionales: la figura no es mala, pero se abusa de ella y a través de ellos se dan casos de corrupción. Por ejemplo, se contrata por \$50 millones, sabiendo que la obra vale \$75 millones, con el fin de evitar el concurso o la licitación. Luego se hace otro contrato por los \$25 millones adicionales para favorecer a otro.

Tal es el caso de la doble calzada Briceño – Sogamoso, donde las adiciones presupuestales por adendas y contratos adicionales por obras no contempladas en el proceso licitatorio ya suman \$50 mil millones.

Otro caso de gran resonancia se presentó con la adjudicación del tercer canal de televisión privada que ocasionó el retiro de dos proponentes (Grupo Prisa y Grupo Siseros), quedando como único proponente el Grupo Español Planeta. La presión de los medios obligó a la declaración de nulidad de adjudicación.

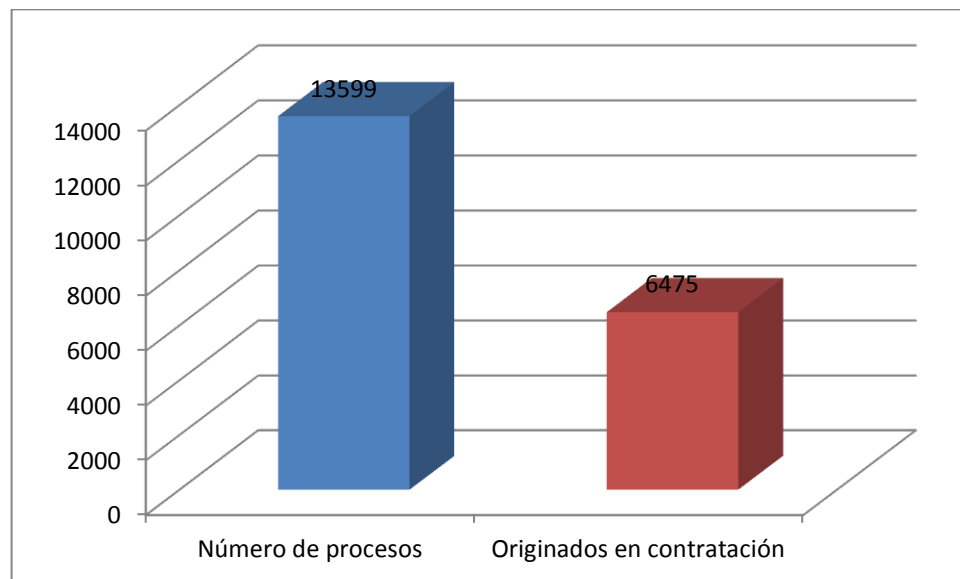
4.6 LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

Un requerimiento básico para avanzar en la construcción de precios de referencia es lograr una normalización, codificación y estandarización de múltiples bienes y servicios, cuya compra efectúa el Estado para cada caso particular.

Un ejemplo sencillo para entender el alcance de esta afirmación se refiere a las características de los equipos de cómputo, los cuales tienen variadas marcas, velocidades de procesamiento, memoria en disco duro, o funciones

Según la Auditoría General de la Nación, por deficiencias en la valoración de las ofertas, los procesos de responsabilidad fiscal originados en la contratación durante el último año (2011) alcanzan el 47.6% de los contratos.

Figura 5. Procesos de responsabilidad fiscal



Fuente: Auditoría General de la Nación, 2011

Un segundo aspecto crítico en el contexto de la contratación lo constituye lo relativo a la discrecionalidad en las decisiones. Ciertamente, ésta deviene de múltiples circunstancias conectadas con la delegación, los montos de la contratación directa, la conformación de los comités de calificación de quienes participan en una licitación y el control de ese comité por una sola autoridad; la inexistencia de instrumentos y medios de defensa efectivos y expeditos del participante en la contratación para evitar la arbitrariedad cuando es puesto en indefensión frente a sus competidores; el monopolio en la oferta de un bien o servicio; la poca información divulgada alrededor de un proceso de contratación, entre otros.

La discrecionalidad procede a través de diferentes figuras de la contratación misma, como la delegación en directores o niveles que operan con independencia de cualquier control efectivo una vez se ha producido, o también, cuando se constituye en una excusa para manipular las decisiones de la autoridad en la cual se delegó por parte de la autoridad delegante, permitiendo que esta última no intervenga en la decisión y se encuentre a salvo de cualquier crítica, sospecha o investigación.

Una programación previa supondrá siempre un examen de los pliegos de condiciones con anterioridad, o de los términos de referencia, un estudio de las necesidades reales de la contratación, de su motivación y justificación, un análisis sobre el mercado de proveedores, una definición sobre los responsables de tener preparado un sistema contingente para responder a la afluencia de recursos, entre otros aspectos.

4.7 CARENCIA DE POLÍTICA INTEGRAL

Aunque el país no cuenta con información adecuada y suficiente sobre la situación y tendencias de la corrupción, los órganos de control estiman que la desviación de recursos presupuestales es enorme y lesiva para la ciudadanía. Además, los indicadores disponibles muestran que existe una percepción generalizada de elevados índices de corrupción, sobre todo lo concerniente a la utilización de los recursos de regalías.³⁷

La corrupción tradicional se ha visto agravada por la captura del Estado y por la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.

Durante los últimos años se avanzó en la organización del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones.³⁸

Sin embargo, no se expidió una política integral de lucha contra la corrupción; no se actualizó la ley anti-corrupción como lo ofreció el Plan de Desarrollo, no se fortaleció suficientemente y se dio autonomía al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, y no se puso en marcha el sistema de seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones.

³⁷ AUDISISTEMAS, Boletín Informativo de la Auditoría General de la República, No 23, Mayo de 2010.

³⁸ AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, “Hacia la transformación del control fiscal”, año 2009, Evaluación de las contralorías realizada en el 2009”, Auditoría General de la República, Mayo de 2010

De otra parte, aunque los órganos de control y la rama judicial han adelantado acciones de fortalecimiento, la impunidad sigue siendo muy elevada y la eficacia en materia de investigación y sanción insuficiente.

Se tiene la percepción de que tanto el ejecutivo como el legislativo le dan más peso a la expedición de normas contra la corrupción que a la creación de condiciones institucionales para su efectiva aplicación. De ahí la necesidad de articular UN proyecto de ley anti-corrupción a una política integral de lucha contra la corrupción.

Aunque en la lucha contra la corrupción el Congreso de la República ha expedido un marco normativo amplio, incluyendo la ratificación de las convenciones internacionales en la materia, el ejecutivo ha definido algunas estrategias y se cuenta con un conjunto de órganos de control disciplinario y fiscal, con la Fiscalía y la rama judicial, y con diversas entidades de control administrativo, parecería que los resultados no son suficientes y la percepción de elevados niveles de corrupción no cede.

No se ha contado con una política de Estado de lucha contra la corrupción, los niveles de impunidad son altos, la eficacia de los órganos de investigación, control y sanción es limitada.³⁹

A pesar de las declaraciones oficiales, hasta el momento no se ha planteado un compromiso radical explícito y coordinado de todas las entidades relevantes, con instrumentos eficaces de lucha contra la corrupción y se corre el riesgo de quedarse en planteamientos generales sin mayor efectividad.

La corrupción derivada del “abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones”⁴⁰

Un caso patético de esta situación se presenta con la construcción de la doble calzada Bogotá – Girardot, donde el Senador Iván Moreno, además de recibir un porcentaje de la adjudicación del contrato, tenía derecho a explotar estaciones de gasolina en sitios estratégicos de la vía.

La corrupción en el sector público se concreta en un conjunto de prácticas mediante las cuales diversos agentes -gobernantes, funcionarios y personas,

³⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2010), Exposición de Motivos al proyecto de ley por medio del cual se reforma el sistema nacional de regalías. 2010

⁴⁰ DEL CASTILLO, Arturo. “Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas”, Auditoría Superior de la Federación, México, 2010

empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental- aprovechan, para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos.

Los beneficios que se derivan del acto corrupto son, principalmente, económicos, por cuanto consisten en la apropiación directa de un bien público, ya sea en dinero o en especie, o en la obtención de recursos de particulares que requieren deservicios o trámites estatales; o en la consecución de bienes o ingresos monetarios derivados de una decisión pública, o de la utilización de información obtenida en ejercicio de funciones públicas.

En todos estos casos, de forma más o menos directa, los responsables de la práctica de corrupción obtienen un beneficio económico que incrementa su patrimonio.

Adicionalmente, actores corruptos pueden aprovechar el aparato del Estado para controlar determinados territorios, facilitar sus actividades ilegales y para lograr impunidad, pero también en estos casos estos beneficios políticos y jurídicos terminan generando beneficios económicos.

Las prácticas mediante las cuales los corruptos pueden obtener beneficios económicos y de otra índole, son diversas:⁴¹

1. Manipulación de los procesos electorales para ubicar en los cargos políticos y administrativos a funcionarios comprometidos con grupos y personas interesadas en beneficiarse directamente del aparato de Estado; ésta puede incluir prácticas como la compra de votos, el trasteo de votantes, la amenaza o presión a los votantes para que voten en determinado sentido, la financiación de las campañas a cambio de favores concretos, la amenaza armada acompañada de órdenes a la población y determinados candidatos sobre las conductas a seguir.
2. Manipulación de las decisiones normativas y fallos en todas las ramas del poder y de los órganos de control; comprende la expedición de leyes, ordenanzas y acuerdos, de decretos en los tres niveles de gobierno así como fallos judiciales y de los órganos de control.
3. Apropiación directa de dinero o bienes muebles e inmuebles públicos por parte de gobernantes o funcionarios públicos.
4. Manipulación de los procesos contractuales con el fin de beneficiar a grupos o personas específicas.

⁴¹ VELÁSQUEZ, Fabio. "Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos", GTZ y Fundación Foro Nacional por Colombia., 2009

5. Manipulación de las funciones ejecutivas y de prestación de servicios o realización de trámites (ejercicio del control, otorgamiento de subsidios, expedición de documento de identidad, aprobación de una licencia, instalación, etc.).
6. Obtención de utilidades en negocios realizados con base en información conseguida en ejercicio de funciones públicas y la cual debería ser reservada.

Las prácticas corruptas pueden ser realizadas por los gobernantes y funcionarios públicos en forma exclusiva y por estas mismas personas en relación con empresas, personas y organizaciones de la sociedad civil.

De esta manera la lucha contra la corrupción, incluye dos aspectos básicos. Por una parte, a que el trabajo preventivo no excluye el trabajo correctivo sino que, por el contrario lo incluye plenamente, por lo que es necesario actuar en los dos ámbitos al mismo tiempo. Por otra parte, la integralidad se refiere al hecho de que la lucha contra la corrupción incluye, no sólo al gobierno sino a toda la sociedad

4.8 LA AUSENCIA DE CULTURA Y CONTROL CIUDADANOS

Tal vez uno de los mayores problemas que en la práctica potencia los riesgos de corrupción en materia de contratación pública, lo constituye la ausencia de cultura ciudadana frente a los temas y asuntos de los que conoce el Estado y la naturaleza de las decisiones que lo afectan.

De allí que el control que pueda ser ejercido por los usuarios o potenciales beneficiarios de la acción pública resulte tenue o insuficiente.

En varios sentidos la participación y el control social resultan útiles para la gestión pública. De una parte, en la asignación de recursos, pero de otra, en los sistemas de **veeduría** que obligan a los administradores a suministrar información sobre sus actuaciones, el uso de los recursos, la razonabilidad en su manejo, los criterios para seleccionar beneficiarios, la eficacia del gasto y hasta las prácticas de gestión, delegadas por la contraloría.

Las ventajas de la veeduría pueden sintetizarse en tres grandes aspectos relevantes:

- El primer aspecto consiste en que la información ciudadana acerca de los trámites, términos, instancias y autoridades que deciden en la actuación pública, disminuyen el riesgo de arbitrariedad y discrecionalidad en las decisiones. Desde luego que la simplificación de los trámites y la eliminación de los superfluos es una cura más radical y de gran

importancia, pero con todo, los trámites seguirán existiendo por mínimos o básicos que sean.

- El segundo aspecto se refiere al arbitraje que pueden tener organizaciones de la sociedad civil frente a las actuaciones públicas. Es el caso de organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, consejos gremiales, redes de universidades, centros de estudio, asociaciones cívicas, u otras instancias que representen el interés común, cuyo control y seguimiento al gasto público.
- El tercer aspecto es la rendición de cuentas y el escrutinio ciudadano sobre los resultados de la gestión pública. Un requisito básico es que la información contable, financiera y presupuestal esté disponible para el ciudadano.

5. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: EL PALO EN LA RUEDA DEL CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN

La lucha efectiva contra la corrupción es una de las prioridades de las sociedades y los gobiernos en Colombia, pero especialmente de los medios de comunicación, que se han convertido en el palo en la rueda de los contratistas ya que a diario inundan sus páginas, sus espacios radiales y televisivos con el triste espectáculo del robo al presupuesto de la nación a través de la contratación pública. Por ejemplo, los carruseles de la contratación y de la salud; y los desfalcos en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) o en la Dirección Nacional de Estupefacientes. Asuntos que, sin duda, se han vuelto cada vez más comunes.

Y es que a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por el gobierno, más allá de la lucha contra la corrupción a través de la expedición de normas realmente innovadoras, lo que busca es corregir los errores cometidos en el pasado, lo que ha generado, una vez más derivado de la absoluta falta de sistematización normativa que ha caracterizado las reglamentaciones recientes de esta materia, aumentando la complejidad en la comprensión de las normas y en particular en la aplicación de las mismas.

En una reciente encuesta realizada por la Revista Dinero y Gallup a empresarios en seis ciudades colombianas sobre la percepción frente a la corrupción, el 60 % considera que esta va en aumento y el 70 % que las licitaciones con el Estado "ocurren en condiciones de muy baja transparencia."⁴²

Y como se menciona en el mismo artículo, "no se trata simplemente de un problema de percepción, porque la Auditoría General de la República estima que aproximadamente \$3,8 billones son arrebatados cada año al fisco por funcionarios públicos en episodios de corrupción que, en muchos casos, se ejecutan en complicidad con actores privados, cifra que se acerca al 1% del PIB.

De acuerdo con esta entidad, a diciembre del año pasado había más de 10.500 procesos relacionados con corrupción; y los casos que aparecen destacados en los medios de comunicación son una minoría absoluta dentro del total.

El avance de la corrupción en el país es un asunto que reviste la mayor gravedad, al que hay que ponerle freno, y los medios de comunicación han asumido el rol de organismos de control, tal y como se verá a continuación.

Los medios de comunicación se han encargado de sacar a la luz pública varios ejemplos que demuestran esta tesis, las complicidades entre contratistas y

⁴² www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/.../corrupcion.../122864:
Boyante.Publicado: 2011-07-07T08:00:00. Consultado: Agosto 04 de 2012

funcionarios públicos para amañar licitaciones e incrementar los costos por kilómetros construidos son un secreto a voces. Pero el tráfico de influencias no sólo pasa por los nexos entre empleados públicos y empresas privadas, la expropiación de predios se ha convertido en otra herida que desangra al erario, misteriosamente los predios por donde van a pasar carreteras o diferentes obras públicas tienden a valorizarse escandalosamente meses antes de que se haga la expropiación, como si los dueños supieran de antemano lo que va a suceder, lo cual duplica y en algunos casos triplica su costo real. En esta modalidad y según la Procuraduría, se han visto involucrados jueces de la nación quienes se encargan de certificar que los inflados precios son legales.⁴³

La ineficiencia en la planeación de los organismos estatales le cuestan millones y millones de pesos a la Nación, para citar un ejemplo podemos hablar del sonado caso de la 26 en Bogotá, que bajo el argumento de que la Alcaldía no entregó los diseños a tiempo, los Nule pidieron una indemnización de \$150 mil millones por tener parada la maquinaria y a los trabajadores dispuestos para la obra.⁴⁴

De esta clase de incompetencias se desprenden la mayoría de los sobrecostos, los cuales son disfrazados bajo argumentos como demandas por expropiación de predios, invierno o el descubrimiento de algún tubo del acueducto o red pública que no estaba contemplado en el plano inicial.

A este tema de ineficiencia hay que sumarle los malos manejos que se les da a las concesiones de los peajes y los adelantos de dinero. La lógica de la inversión privada es que las empresas aportan su dinero y construyen infraestructura para que después de terminar las obras puedan usufructuar su construcción con el fin de recuperar lo invertido, pero acá la lógica funciona al contrario, primero se les otorgan beneficios como peajes o millonarios adelantos y después comienzan a trabajar.⁴⁵

“Obra que no está bien planeada deriva en dificultades. Si no hay estudios completos, se licita con los ojos vendados”.⁴⁶

Otra causa aberrante del despilfarro de recursos públicos son los organismos de control, estos no ejercen adecuadamente su trabajo, permitiendo que los contratistas incumplan lo pactado.

La Procuraduría ha manifestado tener casos en donde los proyectos se ejecutan sin haber aprobado los diseños básicos, en otros hay falsificación de documentos

⁴³ CANAL CARACOL. El Radar. Los medios en la contratación Pública. Camilo Duran Casas. Noviembre 23 de 2011

⁴⁴ EL ESPECTADOR. Los contratos de la 26. Febrero 18 de 2012

⁴⁵ PORTFOLIO. Colombia tiene cómo controlar la contratación pública. Junio 16 de 2012

⁴⁶ EL TIEMPO. Juan Martín Caicedo Ferrer. Los Costos de la Contratación Pública en Colombia. Marzo 17 de 2011. P. 4D

por parte de los contratistas con el fin de inflar su patrimonio y experiencia haciendo creer que sus empresas son más sólidas de lo que en realidad son.⁴⁷

“Hay que trabajar en un esquema de estructuración seria de los proyectos, y ahí que la transformación del Inco en la Agencia Nacional de Infraestructura jugará un rol importante; hay que terminar las obras que se han empezado a lo largo y ancho del país y hay que tener un portafolio de proyectos bien estructurados, porque si hoy llegara un inversionista extranjero lleno de dinero y nos dijera ‘muéstrenme su portafolio de proyectos para invertir en infraestructura’, no tendríamos ni uno solo para mostrarle”.⁴⁸

El Diario del Otún (Pereira), en una investigación titulada “Contratos que no cuadran” denuncia que alrededor de 19 contratos celebrados entre la Alcaldía de Pereira y la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), con un monto cercano a los \$6.000 millones, han generado suspicacias. La principal inconsistencia radica en la figura que se está utilizando para la celebración de los contratos, la misma utilizada por la Red Alma Mater con Tránsito Municipal para poner en funcionamiento la semaforización en el municipio. La contratación directa por medio de la figura del contrato interadministrativo, pero las irregularidades son evidentes.⁴⁹

Todo indica que la razón es presuntamente evitar el proceso de licitación, haciendo uso de la figura de "Contrato Interinstitucional entre entidades del Estado". Lo insólito es que el interventor, la FNC no es una empresa del Estado, se define a sí misma como Organización No Gubernamental. Además en las líneas de acción de la Federación no se expone realizar obras civiles, como las contratadas por el municipio de Pereira, lo que indica que estos contratos carecen de capacidad jurídica para su celebración. Y claro está, la FNC "tercerizaría" la ejecución de contratos a empresas de ingeniería civil, saltando procesos de selección objetiva.

En el Universal de Cartagena, se denuncia Condenado a 15 años de prisión ex Rector de Universidad de Cartagena por un fiscal de la Unidad Nacional Especializada en Delitos contra la Administración Pública, el Tribunal Superior de Yopal (Casanare) condenó al ex rector de la Universidad de Cartagena, **Sergio Manuel Hernández** Gamarra, a 15 años, 1 mes y 15 días de prisión, tras revocar la absolución proferida por un juzgado de la capital casanareña.

Los hechos investigados se relacionan con la firma en 2002 de **un convenio interadministrativo entre la Universidad de Cartagena y el entonces**

⁴⁷ W RADIO COLOMBIA. El Carrusel de la Contratación en Bogotá. Julio Sánchez Cristo. Mayo 19 de 2012

⁴⁸ MINISTERIO DE TRANSPORTE. Dr. Germán Cardona. Ministro

⁴⁹ DIARIO EL OTUN. Contratos que no cuadran. Martes 14 de Junio de 2011

gobernador de Casanare, William Pérez Espinel, para que esa institución educativa administrara los recursos de 52 proyectos del Departamento. Para la contratación de los ejecutores de los proyectos de **construcción de vías, hospitales, estadios y tendidos de redes eléctricas**, entre otros, Hernández Gamarra en su condición de representante de la Universidad no tuvo en cuenta las exigencias de la Ley de Contratación. En la investigación también se estableció que hubo **sobrecostos** que ascendieron a \$834 millones ⁵⁰

En el tiempo.com el día 06 de Julio del 2011 se denuncia que la **salida intempestiva de un subsecretario y la firma de un convenio, en la mirada la Contraloría**. En los últimos días ha causado revuelo en la Alcaldía de Bogotá la sorpresiva renuncia del subsecretario de Educación, Yefer Vega Bobadilla. Se posesionó el pasado viernes 24 de junio y tuvo que renunciar 72 horas después iba a reemplazaren ese cargo.

A Vega Bobadilla le habrían sugerido posesionarse y entrar a firmar de inmediato un desembolso por \$8.118 millones de pesos, que deben ser pagados por la Secretaría de Educación a la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero Alma Máter.

La destitución del alcalde Bucaramanga, luego de los cuestionamientos de W Radio Colombia, fue confirmada por el Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez, pese al lobby realizado por los Congresistas Santandereanos, fue resaltada por la Revista Semana el Viernes 8 Julio 2011, indicando que por cargos de fallos y faltas graves frente a procesos de contratación, la Procuraduría General de la Nación decidió en primera instancia la destitución e inhabilidad por 10 años para ocupar cargos públicos al alcalde de Bucaramanga Fernando Vargas.

El proceso tiene que ver, según informó el diario Vanguardia Liberal, con un convenio por 900 millones de pesos firmado con Unipaz para capacitar docentes y dotar de herramientas tecnológicas. (..) Según el Ministerio Público, sí “violó principio de transparencia y no debía contratar con Unipaz”. También se investigó otro proceso por \$97 millones de pesos firmado para proveer sonido, animación y mariachis con Funastec. (Fundación de asistencia técnica especializada de Colombia).

El Diario El Tiempo, el 07 de Julio del 2011 en el mismo sentido manifestó que del contrato, que se adjudicó por contratación directa, se destinaron \$600 millones de pesos para la adquisición de elementos tecnológicos con la misma institución (Unipaz) que no tiene por objeto esa función y en el registro Único de Proponentes figura como consultor.

⁵⁰ eluniversal.com.co Condenado a 15 años de prisión ex Rector de Universidad de Cartagena. Cartagena de Indias – Colombia, Domingo 12 Febrero de 2012

BlogColumnista de Opinión Vanguardia Liberal, Revista www.kienyke.com, denuncia que por algunos detalles de la administración pública en Bucaramanga (Secretaría de Desarrollo Social) existe la simpatía con tres contratistas ya que durante los últimos 5 meses se ha otorgado contratos por casi \$250 millones de pesos. Hasta aquí todo parece regular, sin embargo detrás de la aparente normalidad, hay un grupo de personas que han decidido reformar y establecer fundaciones para ser beneficiarios de las arcas públicas y su capacidad de contratar, patrocinados por él impugnable aval de la Secretaría.

Carecía de toda lógica que un contrato por \$ 1.200 millones se hiciera en 28 “pedacitos” adjudicados a dedo, cuando un contrato por tan alto monto se debe hacer por licitación. Lo que impactó de este caso es que el 3 de diciembre y el 20 de diciembre lo volvieron a hacer igualito.

eltiempo.com,⁵¹ denuncia que Red Alma Mater negoció hasta con cárceles. Participó en millonarios contratos de construcción con el Ministerio de Justicia.

Caracol Radio al confirmar que la agremiación, que está registrada como una organización con fines netamente académicos, realizó obras de ampliación y remodelación de dos centros penitenciarios de Bogotá y Córdoba durante el 2007. El primer contrato, firmado por \$6.648 millones de pesos, contempló la remodelación de la penitenciaría de Urrá, en Tierra Alta Córdoba. El segundo convenio consistió en la construcción del pabellón de reclusión especial Ere Sur, o de 'parapolíticos', en la cárcel de La Picota, de Bogotá. También incluyó la adecuación del área de visitas del penal y un pabellón para alojar internos de 72 horas, obras facturadas por \$568 millones de pesos. Alma Mater suscribió un total de 15 contratos con esta cartera entre el 2007 y el 2008. Voceros del ministerio informaron que revisarán en detalle los contratos para pronunciarse al respecto esta semana.

El alcalde de Puerto Gaitán, Meta, Edgar Silva reconoció, en La W Radio, que el municipio tiene grandes falencias en la cobertura del servicio de agua y de salud, pero que a pesar de ello el Festival de verano "Manacacías 2012" contó con una importante inversión de recursos públicos. Se conoce que son cerca de \$2.400 millones de pesos. “Esto se logró conjugando aportes del sector privado y algunos recursos propios del municipio”, sostuvo el mandatario y agregó que aunque al municipio no le quedan recursos por el evento comunal, se dinamiza la economía de la región y “es una oportunidad de brindarle a los habitantes un sano entretenimiento”.⁵²

⁵¹ Eltiempo.com. redacción justicia | 9:28 p.m. | 17 de Julio del 2011

⁵² W radio Colombia. Cuantiosos recursos de Puerto Gaitán fueron invertidos en el Festival de verano 'Manacacías' Fecha : 01/06/2012

“Son recursos propios significativos, pero son más los privados, existe una responsabilidad de los que administramos para que en todas las actividades, y más las de orden social, se den todos los esfuerzos”, sostuvo Silva. El mandatario concluyó que “el hecho de la realización del evento no nos va a convertir en irresponsables, en el sentido de no satisfacer las necesidades y tratar, por todos los medios, incluso, también, por el sector privado que nos logren auspiciar y garantizar que se realicen obras, proyectos y actividades que nos ayuden a mejorar el tema de salud y de educación del municipio”.

La joya de la corona, en materia de denuncias por anomalías en los sistemas de contratación pública se relaciona con el carrusel de la contratación de la administración de Samuel Moreno en la ciudad de Bogotá, denunciado por los principales medios de comunicación (escritos, radiales y televisivos).

El escándalo sobre el llamado ‘Carrusel de la Contratación’ estalló el 25 de junio del año pasado, cuando Caracol Radio reveló en exclusiva una grabación que involucraba al Contralor de Bogotá con la presunta negociación de comisiones con contratistas. En ella se escucha la conversación que sostiene el ex congresista Germán Olano, del Partido Liberal, con Miguel Nule, uno de los empresarios que para aquel entonces manejaba gran parte de la contratación en la ciudad.

A los pocos días, la Fiscalía, la Procuraduría y la Corte Suprema de Justicia anunciaron investigaciones para establecer la responsabilidad del Contralor Miguel Ángel Morales Russi y del excongresista Germán Olano en la presunta negociación de comisiones con contratistas. El contralor negó cualquier relación con la petición de dineros y denunció que estaban utilizando su nombre. Fue allí cuando, el polémico empresario Miguel Nule, aseguró que tanto el contralor Morales Russi como el senador Iván Moreno estaban exigiendo el 6 por ciento de comisiones sobre los contratos.

El 21 de octubre, el senador Moreno, le salió al paso a las acusaciones en su contra rechazándolas. Lo propio hizo al día siguiente, el 22 de octubre, el alcalde Samuel Moreno en un discurso ante los medios de comunicación. El mandatario se declaró cansado de “chismes y rumores” y atribuyó las denuncias sobre contratación a una campaña de desprestigio contra él y su familia.

Y ya para no seguir haciendo eco de la cantidad de denuncias que a diario se escuchan en los medios de comunicación vale la pena resaltar el pensamiento del Director de Noticias del Canal Caracol, Luis Carlos Vélez al llamar la atención respecto del rol que desempeñan los comunicadores en el manejo del presupuesto público a través de la contratación, al manifestar que en un país como Colombia en donde la justicia se demora tanto en ser “justa” el periodismo ha tendido a asumir la función de denuncia y hasta cierto punto, de jueces.

Dudo acerca de lo sano de esta modalidad porque en muchos casos se pueden cometer injusticias. Lo menciono por esa curiosa cacería de brujas que algunos medios han emprendido en contra de la Ingeniería Civil Colombiana. Ahora resulta que cualquier contratista que en los últimos tres años haya tenido contratos con las administraciones territoriales cae en un terreno sospechoso.

El problema en el caso de la ingeniería colombiana no creo que sea de los ingenieros sino de los periodistas. ¿Qué se está enseñando en las escuelas de periodismo del país? ¿Hay escuelas de periodismo? Y si no las hay, ¿qué pasa con la formación de los periodistas en los distintos medios de comunicación? ¿Quiénes son los periodistas? ¿Modelos? ¿Exministros? ¿Varados?

La historia no sólo puede juzgarse por lo ocurrido en los últimos tres o cuatro años. Hay que analizar con retrospectiva y sobre esa base juzgar si cabe o no iniciar una investigación y enlodar la buena honra de personas que pueden llevar años trabajando honestamente.

En el caso concreto del carrusel de la contratación en Bogotá, los/as periodistas deberían investigar un poco más y darse cuenta de que hay muchos ingenieros civiles que llevan más de 30 años de vida profesional, no sólo contratando en Bogotá sino en todo el país. No puede juzgarse a un ingeniero por ganarse una licitación de más de 190 mil millones de pesos.

¿Es que acaso cuánto cree un periodista que cuesta construir un acueducto? Me preocupan las cifras como la mencionada, porque lo que se da a entender es que el valor del contrato es lo que se gana supuestamente el contratista y esas cifras informadas con tanto veneno, en un país tan belicoso y resentido, es muy peligroso.

El periodismo colombiano debe aprender a respetar el valor de las fuentes y de la investigación a profundidad y no sólo puede ser cuestión de alborotar avisperos por la obsesión de una chiva.⁵³

⁵³

Elnuevosiglo.co. 9 de Abril de 2012. Entrevista de María Andrea Nieto Romero

CONCLUSIONES

- La inexistencia de un marco institucional adecuado, junto a la carencia de diseños, planos y especificaciones técnicas completas para las obras, ha conducido a que la preocupación del contratista no radique en la obra, sino en los ajustes posteriores que se pueda introducir a los contratos.
- Las condiciones en las cuales se toman las decisiones políticas para la inversión de los recursos públicos son fundamentales para generar confianza sobre la manera como se manejará la contratación pública. Los procesos en los cuales se han tenido mayores dificultades son aquellos en los cuales la decisión de hacer el proyecto está asociada con compromisos adquiridos durante las campañas con otros políticos, con un grupo económico en particular, o con grupos de interés que tienen importante capacidad de lobby o presión para que la decisión política los favorezca directamente y de manera prioritaria. Por lo tanto, es indispensable trabajar sistemáticamente en mecanismos que permitan, de una parte, la independencia del gobernante y su equipo al momento de tomar las decisiones políticas sobre la inversión de los recursos públicos y, de la otra, la intervención directa de la ciudadanía, en sentido amplio, en la vigilancia de dichas decisiones, institucionalizando la planeación participativa, desarrollando foros ciudadanos amplios y pluralistas para la discusión de las principales decisiones que por su impacto o cuantía deban ser conocidas y acogidas antes de entrar a implementarlas y finalmente propiciar la suscripción de acuerdos éticos (pactos) entre los candidatos para liberar ciertos temas cruciales de los compromisos políticos asociados a la campaña o al ejercicio del cargo.
- Para proteger la inversión pública es necesario acudir a la mayor publicidad posible sobre los términos de referencia o pliegos de condiciones, así como sobre la minuta del contrato, para que, como borradores, sean conocidos, comentados y criticados por expertos, beneficiarios e interesados en participar. Sus observaciones son la mayor garantía sobre la equidad, eficiencia y transparencia del proceso propuesto, pues el debate y la tensión que necesariamente surgen entre los distintos intereses son la única posibilidad de ganar confianza llegando a un adecuado punto de equilibrio.
- El panorama de la contratación pública en Colombia es tan lamentable que Según la Oficina del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción Sólo el 62% de las entidades publican la totalidad de la información en el Portal Único de Contratación.; el 41% de los procesos que adelantaron las entidades sólo se presentó un

proponente., el 20% de los procesos que adelantaron las entidades solo se presentaron dos proponentes, en las universidades en e 152% de los procesos se presentó un proponente, en el sector defensa el 44% de los procesos tuvo un único proponente, el 72,6% desconfía de sus competidores, el 43.7% declararon que el impacto de la competencia desleal afecta su actividad productiva, el 84,4% se abstiene de participar en procesos de contratación estatal porque la competencia no es justa-politización y pagos no oficiales, el 31,74% afirma que en un proceso de contratación estatal los sobornos son solicitados por los servidores; y el 16,92% considera que es el empresario quien los ofrece, el 8% admitió haber pagado un tipo de soborno.

- Una de las actividades con mayor índice de corrupción es precisamente el proceso de contratación estatal, dado que falta de compromiso de las áreas que intervienen, proyección incorrecta del costo del servicio o bien., fraccionamiento (para evitar selección objetiva), competencia desleal, solicitud de prebendas para adjudicación, inequidad en la adjudicación, interventoría sin independencia mental, desviación de anticipos, reclamación de desequilibrio económico, propiciando reajuste en el precio inicial del contrato, cambio a última hora en los términos de referencia, monopolio de contratistas., creación de empresas para adjudicación de contratos, sin experiencia, adjudicación sin las cotizaciones necesarias de acuerdo con la ley. Y finalmente invocar causal de urgencia manifiesta para contratar directamente.
- Si bien es cierto que se adoptan nuevas medidas de carácter fiscal para el control de la corrupción en materia de contratación pública, también es cierto que tales deben ir más allá del fortalecimiento de las sanciones fiscales por parte del Estado a aquellos que incurran en perjuicios a la nación, razón por la cual los entes fiscalizadores deben tomar un papel superior y más activo que no se limite simplemente a la recolección de información o quejas ciudadanas. Lo anterior, porque no se puede pensar que las reformas legislativas son la solución a los problemas generados por la corrupción; se debe en cambio, buscar las causas del mismo, evitando que la autoridad competente haga las veces de ejecutor y fiscalizador, mediante mecanismos locales (a través de veedurías ciudadanas, mesas de control fiscal, e incentivos a los ciudadanos en el desarrollo de un control social, que permita una inspección interna dentro de cada región haciendo uso de la facultad descentralizada del Estado), integrados con el Estado que permitan una mejor correlación entre las mismas, además de instaurar dentro de ellas mecanismos de capacitación fiscal a nivel local. El 28,4% fue víctima de algún tipo de solicitud de dinero, favores o regalos, a cambio de algún servicio, solo un 8,52% denunció, el 41,60 % afirma que en materia de corrupción administrativa se sabe con

anterioridad cuánto se debe pagar, el 62% afirma que siempre o casi siempre realizan pagos extraoficiales para la adjudicación de procesos contractuales, los servidores públicos manifiestan que en el 49,7% de las licitaciones públicas se realizan pagos adicionales

- Es paradójico, que en el caso de la contratación estatal están claramente identificadas las prácticas corruptas, aún así, pareciera que se ha convertido en manifestaciones comunes y repetitivas sin que se apliquen medidas severas y drásticas con sanciones ejemplarizantes a quien con su comportamiento desvían recursos públicos, limitan la capacidad de inversión y del gasto de los presupuestos asignados a la población menos favorecida, ocasionando por ende inequidad social así como funcionarios y particulares en ocasiones disciplinados y judicializados, sin posibilidad de recuperación de tan importantes recursos.
- La lucha efectiva contra la corrupción es una de las prioridades de las sociedades y los gobiernos en Colombia, pero especialmente de los medios de comunicación, que se han convertido en el palo en la rueda de los contratistas ya que a diario inundan sus páginas, sus espacios radiales y televisivos con el triste espectáculo del robo al presupuesto de la nación a través de la contratación pública. Por ejemplo, los carruseles de la contratación y de la salud; y los desfalcos en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) o en la Dirección Nacional de Estupefacientes. Asuntos que, sin duda, se han vuelto cada vez más comunes
- Para garantizar una adecuada evaluación y separación de los aspectos técnicos y económicos de las propuestas, de manera que, una vez asegurada la idoneidad técnica, jurídica y financiera de las propuestas, entre aquellas que alcancen el nivel mínimo requerido, se proceda a la competencia económica, preferiblemente en audiencia pública. Esto evita, además, las situaciones donde con puntajes muy detallados y supuestamente objetivos, al final termina la licitación adjudicándose por un punto o una fracción de punto, generando una mayor inconformidad y duda sobre la justicia de la decisión.
- Evitar la inclusión de criterios subjetivos en la evaluación (sobre la metodología propuesta), cuando estos no van asociados a unos parámetros claros de calificación que permitan a los proponentes establecer cómo van a diferenciar sus propuestas. Además, cuando es absolutamente imposible evitar el uso de criterios subjetivos, es fundamental garantizar un número plural de evaluadores sobre estos aspectos, para que no quede a criterio de una o dos personas la asignación de la calificación.

- La política de Lucha contra la Corrupción debe abordar el tema de investigación y sanción con el fin de combatir la impunidad, para ello se incluirán aspectos como el fortalecimiento de los órganos de control y de las capacidades investigativas en materia de los delitos de corrupción, así como la promoción de medidas que permitan reforzar la integridad y evitar y sancionar la corrupción en el poder judicial.

BIBLIOGRAFÍA

ARCHIVOS EL TIEMPO, Corrupción en Colombia: un panorama gris reveló informe mundial. En: <http://m.eltiempo.com/justicia/corrupcion-en-colombia-un-panorama-gris-revelo-informe-mundial/8303920/1>.

BERMÚDEZ MUÑOZ, Martín. La moralidad administrativa como derecho colectivo". En "Justiciabilidad de los derechos colectivos". Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario

CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. Artículo 1602. Bogotá, Colombia, Editorial Legis, 2003

CÓDIGO DE MINAS. Ministerio de Minas y Energía, 1960.

CORTINA, Adela. El paradigma ético del estado contemporáneo. Citado en: PÉREZ PERDOMO, Olga Lucía y otros. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2001. p. 107

EL TIEMPO, hay que cambiar la actitud de la gente frente a la corrupción. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-825821>. Julio 23 de 1998, consultada el 02 de Junio del 2012

GARCÍA, Rowland. Op. Cit. p. 16. Citado en: PÉREZ PERDOMO, Olga Lucía y otros. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2001. p. 107.

<http://www.contratos.gov.co/puc/> Consultada: Agosto 14 de 2011.

LAGUADO R. Política pública y nuevo marco regulatorio sobre contratación pública electrónica en Colombia. Londres. Edición original: CheveningFellowshipAward – UnitedKingdom. Disponible en: Biblioteca virtual Luis Ángel Arango. Banco de la República. Diciembre 9 de 2008.

MINISTERIO DE JUSTICIA. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá. 1993

MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho Penal y control social, editorial Temis, Bogotá, 2007 p. 25.

PÉREZ PERDOMO, Olga Lucía y otros. Acceso a la justicia y defensa del interés ciudadano en relación con el patrimonio público y la moral administrativa. Estudios ocasionales CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2001. p. 109.

PORTAFOLIO, Mintransporte busca poner fin a los anticipo, Junio 6 de 2011. En: <http://www.portafolio.co/economia/mintransporte-busca-poner-fin-los-anticipos>, consultado el 02 de Junio del 2012

RITZER, George *La Macdonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Ed. Ariel, Barcelona. 2007

SABBAGH ACEVEDO, Ana Paulina. “Construcción de una ética pública como herramienta de lucha contra la corrupción”. Monografía de grado facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario, Bogotá: 2006

SÁNCHEZ-VERA GÓMEZ-TRELLERS, Javier. Delitos contra la administración pública en el Código Penal colombiano. El Funcionalismo en Derecho Penal. Libro homenaje a GünterJakobs. Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 470.

TORRES, J. Interventoría de contratos de informática. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Procuraduría General de La Nación. 1998

VANGUARDIA LIBERAL. Los sobrecostos del viaducto la 9ª. Domingo 8 de Agosto de 2010, Pág. 3C

VELASQUEZ VELASQUEZ, Fernando. Manual de Derecho Penal Parte General. Medellín: Librería Jurídica COMLIBROS, 2009. p. 304.